

Desigualdad y sistemas de protección social en Europa

Cómo reducir la brecha de protección social en España

Horacio Levy, OCDE

2023



Créditos

El Observatorio Social de la Fundación "la Caixa"

Fundación "la Caixa", 2022
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma

Esta traducción no ha sido realizada por la OCDE y no debe considerarse una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto del documento original son exclusivamente responsabilidad de los autores de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre el texto original y la traducción, solo se considerará válido el texto del documento original.

La Fundación "la Caixa" no se identifica necesariamente con la opinión de los autores de esta publicación.

elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org

Investigación y elaboración del informe

Horacio Levy, OCDE

Comisario de la colección:
Luis Ayala, UNED

Comité científico:
Lidia Brun (ULB), Olga Cantó (UAH), Sara de la Rica (ISEAK), Víctor Lapuente (UG), Marga León (UAB), Jorge Onrubia (UCM) y Leire Salazar (UNED)

Este documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad del secretario general de la OCDE. Las opiniones expresadas y los razonamientos expuestos en él no reflejan necesariamente las posiciones oficiales de los países miembros de la OCDE. Este documento y cualquier mapa incluido en él se usan sin perjuicio de la condición de cualquier territorio o soberanía sobre él, sin perjuicio de la delimitación de fronteras y límites internacionales y sin perjuicio del nombre de cualquier territorio, ciudad o zona.

1. Nota de la República de Turquía:

La información del presente documento referente a «Chipre» hace referencia a la parte sur de la isla. No existe ninguna autoridad única que represente al pueblo chipriota tanto de origen turco como griego en la isla. Turquía reconoce la República Turca del Norte de Chipre. Hasta que no se encuentre una solución justa y duradera en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su posición en relación con la «cuestión chipriota».

2. Nota de todos los estados miembros de la Unión Europea que forman parte de la OCDE y la Comisión Europea:

La República de Chipre es un estado reconocido por todos los miembros de las Naciones Unidas a excepción de Turquía. La información de este documento hace referencia a la zona bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

Algunos de los resultados presentados en el informe se basan en la versión I3.0+ del modelo EUROMOD. A partir de 2021, EUROMOD, originalmente mantenido, desarrollado y gestionado por el Instituto de Investigación Social y Económica (ISER), pasó a ser mantenido, desarrollado y gestionado por el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea, en colaboración con EUROSTAT y los equipos nacionales de los miembros de la UE. Estamos en deuda con las numerosas personas que han contribuido al desarrollo de EUROMOD. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Eurostat por poner a nuestra disposición los microdatos de las «Estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida» (EU-SILC). Los resultados y su interpretación son responsabilidad del autor.

Índice

- 04 Resumen
- 05 Ideas principales
- 06 En España, el gasto público social representa el 23% del PIB, uno de los niveles más bajos de Europa occidental
- 07 A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los miembros de la UE, en España una proporción mayor de prestaciones sociales en efectivo va a hogares con rentas más elevadas en detrimento de los hogares con rentas más bajas
- 08 España es uno de los países con mayores desigualdades de Europa occidental: se observan grandes diferencias en los ingresos procedentes del mercado, mientras que la redistribución fiscal y de prestaciones es baja
- 10 Sería necesario acometer reformas estructurales para lograr una reducción real de la desigualdad, ya que los pequeños incrementos en las políticas de impuestos y prestaciones solo tendrían un efecto limitado en la redistribución de ingresos
- 12 El gasto social destinado a la infancia, la juventud y las mujeres en España es inferior a la media de la UE
- 14 Los diferentes países han implementado medidas sin precedentes de apoyo a los ingresos para mitigar las consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19
- 16 Estas políticas han sido eficaces a corto plazo, pero es posible que los efectos regresivos de la crisis perduren a largo plazo
- 18 Conclusiones
- 19 Posibles medidas políticas
- 20 Referencias

Resumen

Los sistemas europeos de protección social difieren considerablemente de un país a otro en envergadura, estructura e impacto en la desigualdad de rentas. El sistema español es más pequeño, se centra más en las prestaciones económicas contributivas y es menos redistributivo que los de otros miembros de la UE. Acometer reformas estructurales poniendo en el centro a los grupos más vulnerables (incluyendo hogares con niños, jóvenes y mujeres) podría contribuir a reducir la desigualdad económica en España –actualmente una de las más elevadas de Europa occidental. La crisis originada a raíz de la covid-19 ha acentuado la precariedad laboral y podría haber conducido a un incremento de la tasa de desempleo. En la mayoría de los países europeos, entre ellos España, se han adoptado medidas sin precedentes –ampliación del acceso a los programas sociales y aumento de su dotación– a fin de evitar un incremento de la desigualdad económica a corto plazo. Pero es posible que los efectos regresivos de la crisis en el mercado laboral perduren a largo plazo si no se adoptan otras medidas adecuadas.

Ideas principales

1

En España, el gasto público social representa el 23% del PIB, uno de los niveles más bajos de Europa occidental. Además, está más centrado en las prestaciones económicas contributivas (por ejemplo, pensiones y prestaciones por desempleo), que constituyen el 64% del gasto total, mientras que en la UE-27 esta proporción es del 52%.

2

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los miembros de la UE, en España una proporción mayor de prestaciones sociales en efectivo va a hogares con rentas más elevadas en detrimento de los hogares con rentas más bajas. Mientras que en la UE la distribución de prestaciones entre los diferentes grupos de renta es bastante uniforme, en España los hogares del quintil con mayores ingresos reciben 1,6 veces más que los del quintil con menores ingresos.

3

España es uno de los países con mayores desigualdades de Europa occidental: la distribución de los ingresos procedentes del mercado es desigual, y la redistribución fiscal y de prestaciones es más bien débil.

4

Sería necesario acometer reformas estructurales para lograr una reducción real de la desigualdad, ya que los pequeños incrementos en las políticas de impuestos y prestaciones solo tendrían un efecto limitado en la redistribución de ingresos.

5

En relación con la renta disponible, el gasto social en España es inferior a las ratios medias de la UE en el caso de los niños (en un 38%), los jóvenes (en un 45%) y las mujeres (en un 16%).

6

Las políticas aplicadas para mitigar las consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19 han resultado eficaces para luchar contra la desigualdad económica a corto plazo. Pero es posible que los efectos regresivos de la crisis en el mercado laboral perduren a largo plazo si posteriormente no se adoptan medidas adecuadas.

1 En España, el gasto público social representa el 23% del PIB, uno de los niveles más bajos de Europa occidental

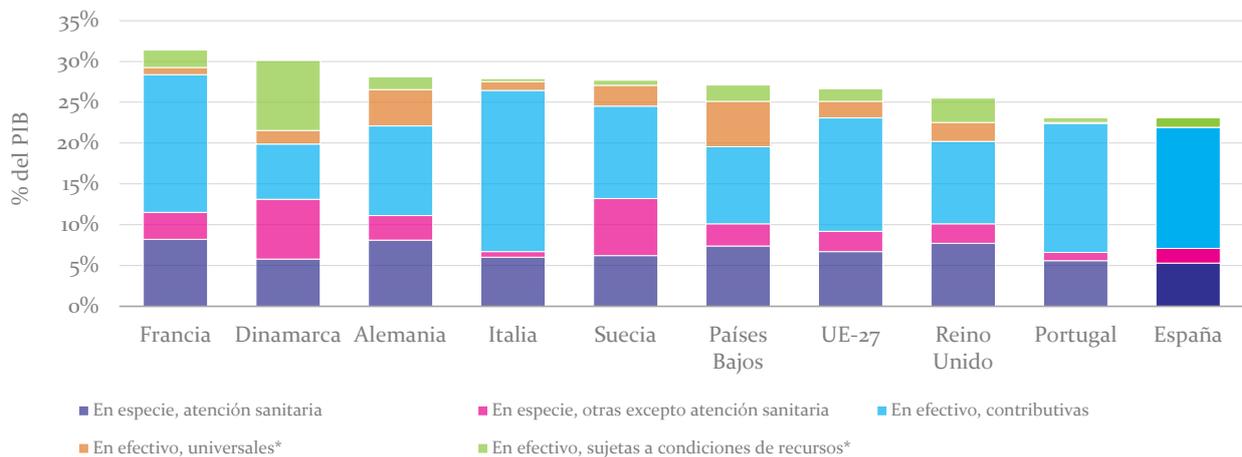
En Europa, los sistemas de protección social tienen una función clave en la estabilización de economías y sociedades (OCDE, 2020). En los países miembros de la UE, el gasto en protección social representa, de media, más de un cuarto del PIB. En España, el gasto público social representa el 23% del PIB, uno de los niveles más bajos de Europa occidental.

La composición del gasto social presenta diferencias considerables entre los distintos países europeos. En España el gasto social favorece las prestaciones económicas contributivas, con un énfasis especial en las prestaciones de vejez y las prestaciones por muerte y supervivencia, que constituyen más de la mitad del gasto social total. Varios países europeos usan «sistemas de niveles», que combinan las prestaciones contributivas con prestaciones universales para las familias con niños y prestaciones de renta mínima como mecanismo de protección para las personas con menores ingresos (Immervoll, Fernandez, Hye, Lee y Pacífico, 2022).

En los países nórdicos, el gasto social en prestaciones en especie es más elevado que en otros países y se extiende a otros ámbitos aparte de la atención sanitaria (por ejemplo, prestaciones de dependencia o atención a la infancia). En España, las prestaciones en especie representan menos de un tercio del gasto social total, y la mayor parte se destinan a la atención sanitaria.

Gráfico 1: En España el gasto social se sitúa por debajo de la media de la UE y está más centrado en las prestaciones económicas contributivas

Gasto en protección social como porcentaje del PIB en 2018



Nota: los países están ordenados de mayor a menor gasto social total como porcentaje del PIB. UE-27 hace referencia a los 27 miembros de la Unión Europea desde enero de 2020. Datos provisionales para la UE-27, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

* Las estimaciones se basan en los datos de Eurostat sobre gasto social en prestaciones económicas y los datos de la EU-SILC sobre prestaciones contributivas, prestaciones universales y prestaciones sujetas a condiciones de recursos. Las prestaciones sujetas a condiciones de recursos no son contributivas y dependen del nivel de recursos. Las prestaciones universales no son contributivas y no dependen del nivel de recursos.

Fuente: elaboración a partir de datos de Eurostat y microdatos de la EU-SILC para los años 2017, 2018 y 2019.

2 A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los miembros de la UE, en España una proporción mayor de prestaciones sociales en efectivo va a hogares con rentas más elevadas en detrimento de los hogares con rentas más bajas

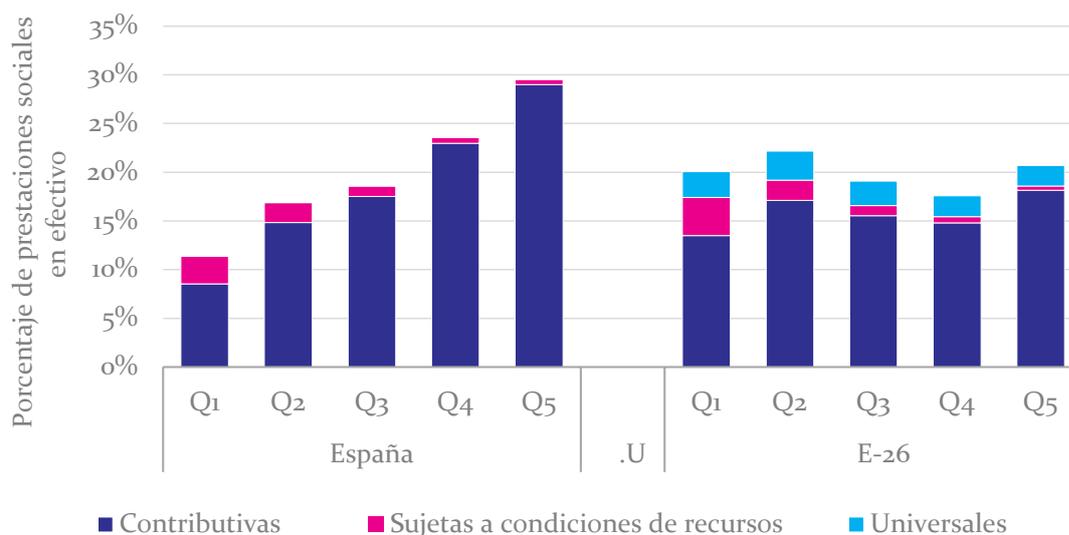
En España, los hogares con mayores ingresos reciben una proporción mayor del gasto social en prestaciones económicas que los hogares con ingresos más bajos. En cambio, en la Unión Europea la distribución de prestaciones económicas es bastante uniforme entre los diferentes grupos de renta. En países como Dinamarca, los Países Bajos y Suecia, el gasto social es más elevado para los hogares que se encuentran en la parte inferior de la escala de renta.

De media, en los países miembros de la UE, las prestaciones contributivas están ligeramente más concentradas en la parte alta que en la parte baja de la escala de renta, y tanto las prestaciones universales como las sujetas a condiciones de recursos contribuyen a corregir la brecha. En España, las prestaciones contributivas están considerablemente más sesgadas hacia la parte superior, y las prestaciones sujetas a condiciones de recursos solo logran corregir una parte de la brecha.

Las prestaciones contributivas tienden a proteger a las personas que han cotizado al sistema y excluyen a las que no han contribuido lo suficiente para tener derecho a ellas. Además, como la cuantía de las prestaciones es proporcional a los ingresos obtenidos, las personas con menores ingresos que han cotizado al sistema y tienen derecho a percibir las prestaciones tienden a recibir importes menores. Al haber sido diseñadas pensando en los trabajadores con historiales laborales estándar y estables, es posible que las prestaciones contributivas no protejan adecuadamente a los grupos vulnerables, como las personas sin empleo y los trabajadores que no tienen un empleo estándar, que a menudo obtienen unos ingresos más bajos (por ejemplo, autónomos, trabajadores temporales o sin contrato o aquellos que trabajan muy pocas horas) (Immervoll, Fernandez, Hye, Lee y Pacifico, 2022).

Gráfico 2: En España, las prestaciones sociales en efectivo favorecen a los hogares con rentas más elevadas. En Europa, la distribución es más uniforme, ya que las prestaciones contributivas están menos sesgadas y se complementan con prestaciones sujetas a condiciones de recursos y prestaciones universales

Porcentaje del total de prestaciones sociales en efectivo recibidas por quintil de renta disponible de los hogares en 2018



Nota: UE-26 hace referencia a los 27 miembros de la Unión Europea en 2020 con la excepción de Eslovaquia. Datos de 2018 excepto para Irlanda, cuyos datos corresponden a 2016, e Italia, cuyos datos corresponden a 2017. Las prestaciones sujetas a condiciones de recursos no son contributivas y dependen del nivel de recursos. Las prestaciones universales no son contributivas y no dependen del nivel de recursos.

Fuente: elaboración por parte del autor a partir de los microdatos de la EU-SILC para los años 2017, 2018 y 2019.

3 España es uno de los países con mayores desigualdades de Europa occidental: se observan grandes diferencias en los ingresos procedentes del mercado, mientras que la redistribución fiscal y de prestaciones es baja

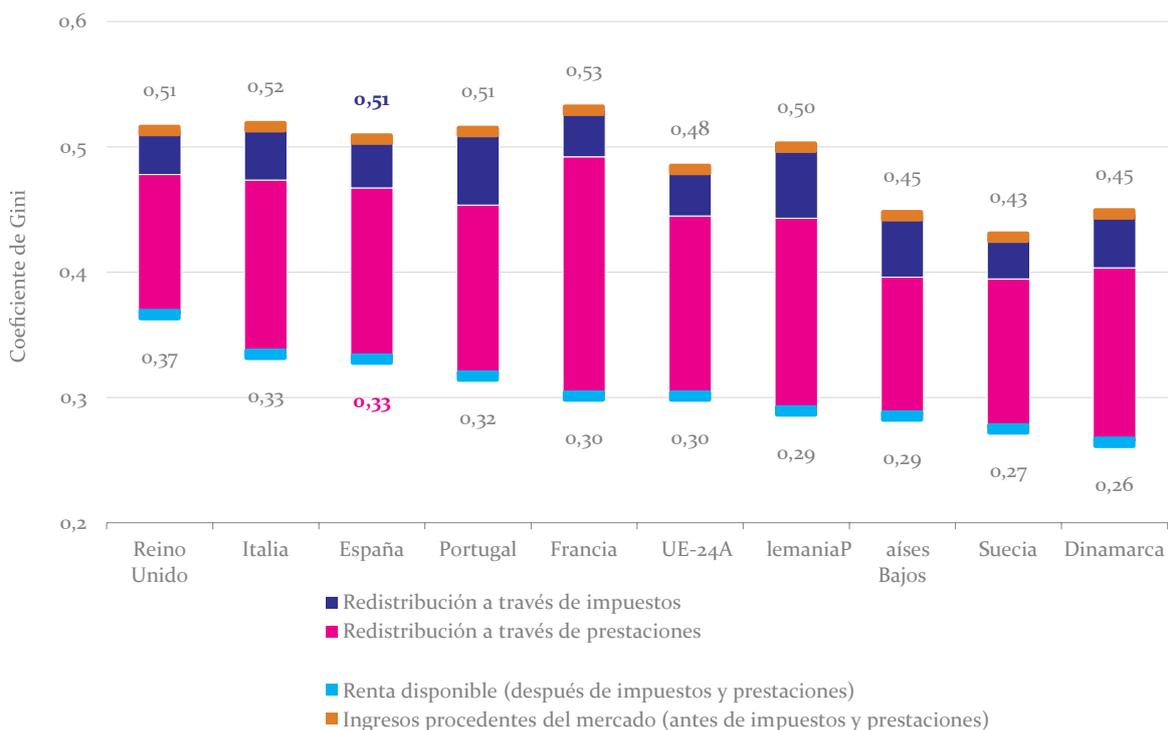
El nivel de desigualdad económica de un país depende de cómo se distribuyen los ingresos en el mercado (rentas del trabajo, empresariales y de la propiedad) y de cómo luego estos ingresos son redistribuidos por el sistema fiscal y de protección social. España presenta uno de los niveles de desigualdad económica más elevados de Europa occidental (Ayala y Cantó, 2022). Aunque la desigualdad en los ingresos procedentes del mercado no es muy diferente de la que se observa en la mayoría de los países europeos, con la excepción de los países nórdicos, el sistema fiscal y de protección social español tiene una capacidad de redistribución limitada (Ayala y Cantó, 2020).

Países como Dinamarca, los Países Bajos y Suecia presentan niveles relativamente bajos de desigualdad de ingresos procedentes del mercado. Otros países, como Alemania y Francia, presentan niveles comparativamente más elevados de desigualdad de ingresos procedentes del mercado, pero también niveles más altos de redistribución de los ingresos a través del sistema de impuestos y prestaciones. Junto con Italia y Portugal, España pertenece al grupo de países con niveles bajos de redistribución de los ingresos teniendo en cuenta los niveles relativamente altos de desigualdad en los ingresos procedentes del mercado.

Con un 80% de media, las prestaciones económicas constituyen el grueso de la redistribución en los países miembros de la UE, mientras que los impuestos representan el 20% restante. En España, el efecto redistributivo de las prestaciones también es mayor que el de los impuestos (78% y 22%, respectivamente).

Gráfico 3: La redistribución de ingresos en España es baja teniendo en cuenta la desigualdad relativamente elevada en los ingresos procedentes del mercado

Desigualdad económica antes y después de impuestos y prestaciones (medida usando el índice de Gini), 2018



Nota: los países están ordenados de forma decreciente según el nivel de desigualdad en la renta disponible (después de impuestos y prestaciones). Los datos de los Países Bajos son de 2016, y los de Dinamarca, Irlanda, Italia y Alemania, de 2017. UE-24 hace referencia a los 27 miembros de la Unión Europea desde enero de 2020, con la excepción de Croacia, Chipre y Malta.

Fuente: elaboración por parte del autor a partir de la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE (oe.cd/idd).

4 Sería necesario acometer reformas estructurales para lograr una reducción real de la desigualdad, ya que los pequeños incrementos en las políticas de impuestos y prestaciones solo tendrían un efecto limitado en la redistribución de ingresos

En España, realizar pequeños cambios en las políticas actuales en forma de aumentos impositivos o aumentos de las cuantías de las prestaciones no reduciría de forma significativa la desigualdad económica. El efecto combinado de aumentar un 1% el gasto en cada una de las prestaciones económicas conllevaría una reducción muy pequeña de la desigualdad económica (medida según el índice de Gini), que equivaldría aproximadamente a la mitad del efecto que se lograría de media en la UE.

Las prestaciones de vejez desempeñan una función redistributiva crucial al proporcionar ingresos a las personas mayores, y suponen un 17% del total de la renta de los hogares. Pero incrementarlas más tendría un impacto muy pequeño en la reducción de la desigualdad. Aumentar un 1% el gasto en las prestaciones de vejez conllevaría una disminución de la desigualdad económica del 2%. Podría lograrse un efecto similar en la reducción de la desigualdad aumentando el gasto en prestaciones familiares, subsidios a la vivienda y prestaciones para combatir la exclusión social, y el coste de esa medida sería doce veces inferior.¹

Estos resultados sugieren que es posible que un aumento de las prestaciones no se tradujera en una reducción considerable de la desigualdad sin proceder antes a ajustar la estructura del gasto social. Siguiendo el ejemplo de otros países europeos, contar con unas prestaciones familiares, unos subsidios a la vivienda y unas prestaciones para combatir la exclusión social que fueran sólidos y estuvieran bien orientados podría contribuir a aumentar la redistribución de los ingresos en España.²

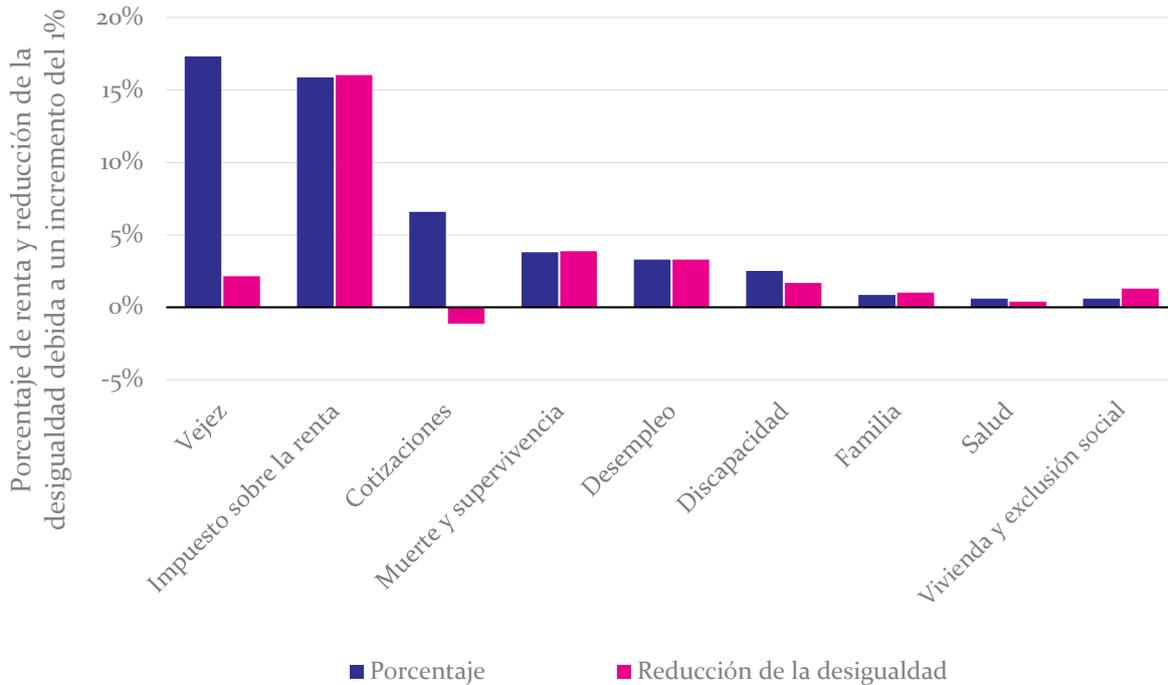
Por la parte de los ingresos, aumentar el impuesto sobre la renta de las personas físicas tendría un efecto considerable, y de una magnitud similar a la media de la UE, en la reducción de la desigualdad. Un incremento de un 1% en el impuesto sobre la renta de las personas físicas reduciría la desigualdad económica en aproximadamente un 15%. Normalmente, aumentar las cotizaciones sociales tiene un menor efecto en la reducción de la desigualdad que subir el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Un incremento del 1% en las cotizaciones sociales reduciría la desigualdad económica en un 2% de media en los países de la UE. Este fenómeno es incluso más extremo en el caso de España, ya que, de hecho, en nuestro país aumentar las cotizaciones sociales conllevaría un incremento de la desigualdad económica (Fuenmayor, Granell y Savall, 2020; López Laborda, Onrubia Fernández y Rodado Ruiz, 2022).

¹ En España, el gasto combinado en prestaciones familiares, subsidios a la vivienda y prestaciones destinadas a combatir la exclusión social equivale al 1,4% del total de la renta de los hogares, un porcentaje doce veces inferior al gasto en prestaciones de vejez (17% del total de la renta de los hogares). Un aumento del gasto del 1% en este apartado reduciría la desigualdad económica en un 2,3%.

² La nueva prestación del ingreso mínimo vital, introducida durante la crisis de la covid-19, puede ser un paso en esa dirección (ver apartado 6).

Gráfico 4: Los pequeños incrementos en las políticas de impuestos y prestaciones tendrían un efecto redistributivo limitado en España

Porcentaje de renta y cambio porcentual en la desigualdad económica (medida usando el índice de Gini) como resultado de incrementar un 1% cada uno de los componentes del sistema de impuestos y prestaciones manteniendo constantes el resto de los factores, 2018



Nota: puede consultar la lista completa de las prestaciones que se engloban en cada epígrafe en Navas Román y Villazán Pellejero, 2021.

Fuente: elaboración por parte del autor a partir del modelo EUROMOD I3.0+.

5 El gasto social destinado a la infancia, la juventud y las mujeres en España es inferior a la media de la UE

En España, los hogares con niños, jóvenes y mujeres reciben menos prestaciones que el resto de la población. Además, en relación con las rentas medias, las prestaciones que reciben los hogares con niños, jóvenes y mujeres son de las más bajas de Europa occidental.

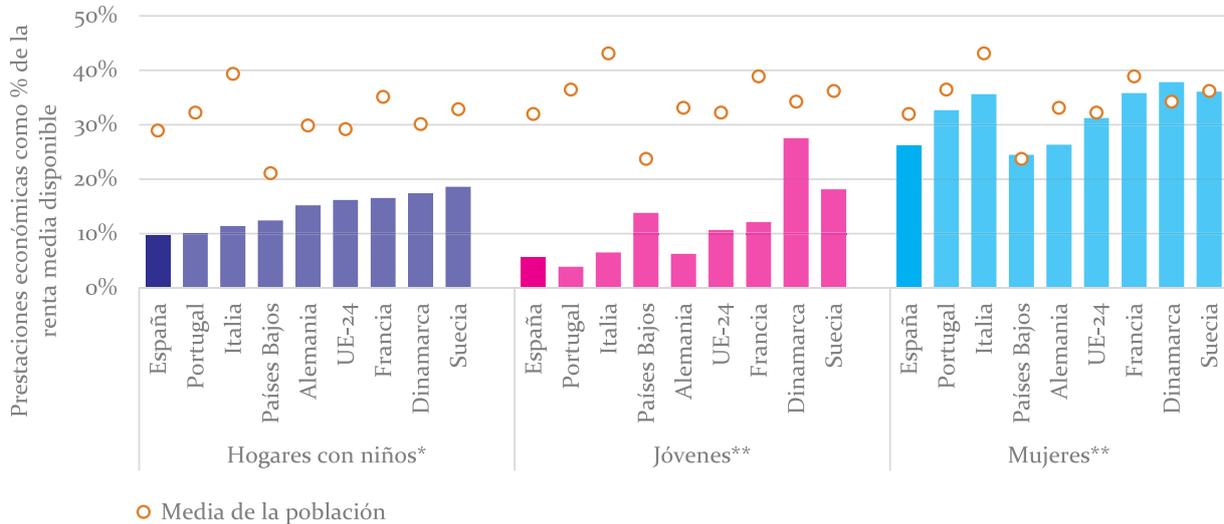
En España, el gasto social dirigido a los hogares con niños es bajo y no está bien focalizado. El gasto medio en prestaciones económicas dirigidas a los hogares con niños representa un 10% de la renta media disponible del conjunto de los hogares. Este nivel se encuentra considerablemente por debajo del del resto de la población (29%) y es muy inferior a la media de la UE (16%). En la mayoría de los países, el gasto en prestaciones dirigidas a los hogares con niños está constituido fundamentalmente por las prestaciones familiares. En España, la mayor parte del gasto en prestaciones procede de las prestaciones por desempleo, lo que indica que la protección de esos hogares está supeditada a otra necesidad social. Pero la principal ayuda para las familias españolas se presenta en forma de ventajas fiscales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. En España, la mayoría de las ventajas fiscales para familias con niños no son reembolsables, y tienden a tener un impacto reducido en los hogares con ingresos más bajos (Levy, 2003; Cantó y Sobas, 2020; Hernández y Picos, 2021).

Las prestaciones económicas para los jóvenes (de 18 a 29 años) también son reducidas. El importe medio de las prestaciones económicas que reciben los jóvenes españoles supone un 6% de la renta media individual disponible, porcentaje considerablemente inferior a la media de la UE (11%). La composición del gasto social dirigido a la juventud en España también difiere bastante de la de otros miembros de la UE. Mientras que en los diferentes países de la UE las prestaciones familiares, los subsidios a la vivienda y las prestaciones para combatir la exclusión social tienden a ser las principales fuentes de las transferencias sociales, en el caso de España las prestaciones por desempleo constituyen la principal parte del gasto social dirigido a la juventud.

En España las prestaciones económicas también son menos generosas con las mujeres. Las mujeres reciben menos transferencias sociales que los hombres, y el nivel de estas (equivalente al 26% de la renta media individual disponible) es un 16% inferior a la media de la UE (31%). En muchos miembros de la UE se constata un mayor gasto social en prestaciones económicas dirigidas a los hombres que a las mujeres. En parte, esto se debe a las pensiones de vejez, que se basan en los historiales laborales y que en el caso de los hombres reflejan trayectorias con empleos mejor remunerados, más estables y de más larga duración. No obstante, las prestaciones tienden a reducir la brecha de género en los ingresos, puesto que en ese caso la diferencia es menor que en otras fuentes de ingresos (como, por ejemplo, los salarios). Pese a tener una brecha salarial de género menor que la media de la UE, en lo tocante a las prestaciones, en España la brecha de género es mayor que en la mayoría de los países miembros de la UE, y la reducción de la brecha de género en la renta que se consigue a través del sistema de impuestos y prestaciones es una de las más bajas.

Gráfico 5: En España el gasto social destinado a la infancia, la juventud y las mujeres es menor que en la mayoría de los países miembros de la UE

Prestaciones económicas que reciben los hogares con niños, jóvenes y mujeres como porcentaje de la renta media disponible del conjunto de los hogares



Nota: los países están ordenados de forma ascendente según el gasto en prestaciones dirigidas a los hogares con niños. UE-24 hace referencia a los 27 miembros de la Unión Europea desde enero de 2020, con la excepción de Croacia, Luxemburgo y Rumania.

Puede consultar la lista completa de las prestaciones que se engloban en cada epígrafe en Navas Román y Villazán Pellejero, 2021. Siguiendo la metodología de Figari, Immervoll, Levy y Sutherland (2011) y Avram, S., y Popova, D. (2020), las prestaciones económicas recibidas por los jóvenes y las mujeres incluyen tanto las prestaciones pagadas individualmente (por ejemplo, prestaciones por desempleo) como las prestaciones pagadas por hogar (por ejemplo, prestaciones familiares y ayudas para la vivienda) cuando jóvenes y mujeres cumplen los requisitos para optar a ellas (normalmente, si no conviven con sus padres y/o tienen hijos propios). Si en un mismo hogar hay más de una persona que puede optar a la prestación (por ejemplo, una pareja o varios jóvenes que conviven), el importe de la prestación se divide entre ellos a partes iguales.

* Percepción de prestaciones media equiparada por hogar expresada como porcentaje de la renta media disponible equiparada del conjunto de los hogares.

** Percepción media de prestaciones a nivel individual expresada como porcentaje de la renta media individual disponible total.

Fuente: elaboración por parte del autor a partir del modelo EUROMOD I3.0+.

6 Los diferentes países han implementado medidas sin precedentes de apoyo a los ingresos para mitigar las consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19

Los diferentes países han dado importantes pasos para mejorar el acceso a las políticas de protección social y aumentar su cuantía como respuesta a la crisis económica provocada por la pandemia de la covid-19. Además de ofrecer ayuda financiera directa e indirecta a las empresas, la mayoría de los países miembros de la UE han reforzado las políticas de apoyo al empleo y a los ingresos, como los ERTE, las prestaciones por desempleo y otros programas sociales.

La mayoría de los miembros de la UE han aplicado ERTE, o han ampliado los existentes, con el fin de conservar los puestos de trabajo en empresas que han experimentado una reducción temporal de la actividad. El objetivo de estas políticas es evitar los despidos mediante la reducción de los costes de la mano de obra para las empresas, al mismo tiempo que se complementan los ingresos de los trabajadores afectados por una reducción de la jornada laboral. Estas políticas pueden adoptar varias formas: reducción de la jornada, programas de despido temporal que subvencionan directamente las horas no trabajadas, programas de ayuda salarial que subvencionan las horas trabajadas o complementos para los trabajadores que ven reducida su jornada laboral. Los países han ampliado generosamente los programas existentes simplificando el acceso a ellos, ampliando su cobertura (para incluir también a los trabajadores temporales) e incrementando sus cuantías (OCDE, 2020).

En España, donde ya existían los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) antes de la covid-19, el uso de estas herramientas se simplificó enormemente como respuesta a la crisis originada a raíz de la pandemia (OCDE, 2021; OCDE, 2022).³ Así pues, el uso de las políticas de apoyo al empleo llegó mucho más rápido a su pico durante la crisis provocada por la covid-19 que durante la crisis financiera global. Tras alcanzar el pico, la aplicación de políticas de apoyo al empleo disminuyó significativamente. En noviembre de 2021, se recurría a ellas solo algo más que al inicio de la crisis provocada por la covid-19. La disminución en la aplicación de ese tipo de políticas no solo refleja una menor necesidad de apoyo, sino que también evidencia su carácter cada vez más selectivo. Además, es posible que en España la concesión de primas por la reanudación del trabajo también contribuyera a reducir la aplicación de las políticas de apoyo mencionadas (OCDE, 2022). Muchos países miembros de la UE mejoraron la accesibilidad a las prestaciones por desempleo y/o aumentaron su cuantía. Estas medidas beneficiaron principalmente a las personas en situación de búsqueda de empleo que antes tenían empleos estándar (es decir, asalariados con un puesto de trabajo a tiempo completo y contrato indefinido). Sin embargo, algunos países (entre ellos España) flexibilizaron temporalmente las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo, de modo que pudieran beneficiarse de ellas ciertos empleados que de otro modo no habrían tenido derecho a percibirlas. España suspendió temporalmente el periodo mínimo de cotización, también para los trabajadores temporales. Asimismo, se permitió acceder a las prestaciones por desempleo a los trabajadores que habían perdido su trabajo durante el periodo de prueba y a los que habían dejado voluntariamente su trabajo para aceptar un nuevo empleo que finalmente no se había materializado (OCDE, 2020). En España, esta flexibilización del acceso a las prestaciones por desempleo dejó de aplicarse en marzo de 2022 (OCDE, 2022).

³ En la fecha de redacción del presente informe, la OCDE se encontraba realizando un estudio para España sobre el impacto de la crisis provocada por la covid-19 en los diferentes grupos socioeconómicos y sobre el papel de los ERTE. En el caso de Suiza ya se ha publicado un informe similar (Hijzen y Salvatori, 2022).

Asimismo, varios países reforzaron las prestaciones complementarias para los trabajadores y los hogares que no quedaban cubiertos por las políticas de sustitución de ingresos, como los ERTE y las prestaciones por desempleo. Entre otras medidas, se flexibilizaron los requisitos de acceso a las políticas existentes y se introdujeron nuevas políticas de ayudas monetarias (a menudo, de duración limitada) para personas que se encontraran de forma súbita en situación de necesidad o para trabajadores autónomos. España implementó a nivel estatal una nueva prestación sujeta al nivel de recursos (el ingreso mínimo vital), que complementaba los programas de ayudas sociales existentes gestionados por los gobiernos autonómicos.

Gráfico 6: Los países europeos mejoraron el acceso a los ERTE, las prestaciones por desempleo y otros programas sociales y aumentaron su cuantía

	Dinamarca	Francia	Alemania	Italia	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
ERTE									
ERTE ya existentes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Mayor acceso y cobertura	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Prestaciones de mayor cuantía		✓	✓				✓	✓	
Mayor acceso para trabajadores con empleos no estándar		✓	✓	✓		✓	✓		
Nuevas medidas de reducción del tiempo de trabajo	✓								✓
Nuevas medidas de subsidios salariales					✓				
Prestaciones por desempleo									
Mejora del acceso y la cobertura		✓				✓	✓		
Aumento de la duración de las prestaciones	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Prestaciones de mayor cuantía								✓	✓
Otras medidas									
Ampliación de los programas condicionados al nivel de recursos		✓	✓	✓	✓				✓
Nuevas prestaciones monetarias destinadas a grupos específicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Fuente: OCDE, 2020, y políticas sociales y en materia de empleo adoptadas por la OCDE para paliar los efectos de la covid-19, por países (<http://oe.cd/covid19tablesocial>).

7 Estas políticas han sido eficaces a corto plazo, pero es posible que los efectos regresivos de la crisis perduren a largo plazo

En los países miembros de la UE, la ayuda financiera proporcionada por los gobiernos a hogares y empresas evitó que la drástica bajada de la actividad económica (medida a través del PIB) tuviera un impacto grave en los ingresos de los hogares y las tasas de desempleo durante el año 2020. En España, esta situación contrasta con las recesiones de los últimos años, en las que el impacto de la crisis económica sobre el desempleo y la renta de los hogares fue mayor que sobre el PIB.

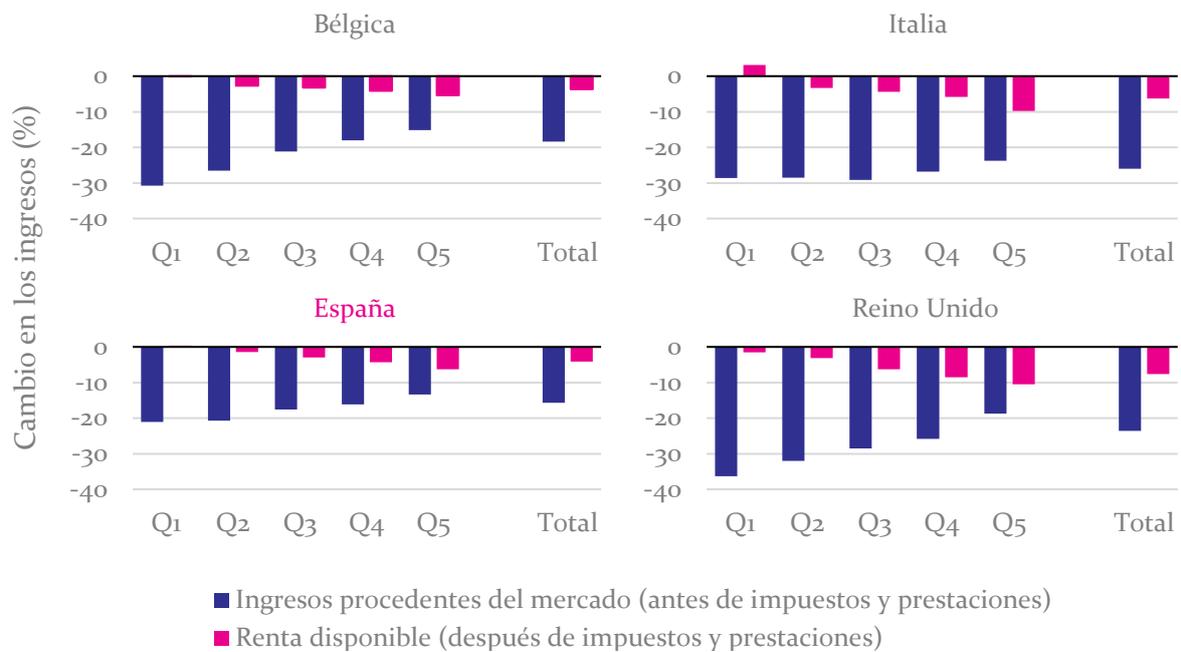
Estudios preliminares llevados a cabo para varios países europeos, entre ellos España, estiman que es posible que la desigualdad económica disminuyera ligeramente en 2020, ya que las ayudas de los gobiernos compensaron con creces el efecto regresivo de la pandemia (Almeida *et al.*, 2021). Estimaciones recientes para el caso de España sugieren que en abril de 2020 los ingresos después de impuestos y prestaciones cayeron aproximadamente un 5% en los hogares situados en la parte superior de la distribución de ingresos, mientras que se mantuvieron estables entre aquellos que se sitúan en la parte inferior –a pesar de la caída del 20% en los ingresos antes de impuestos y prestaciones (Cantó *et al.*, 2021). No obstante, estos resultados todavía no son concluyentes. Un estudio elaborado a partir de datos de encuestas que realiza un seguimiento de la desigualdad económica durante la pandemia de la covid-19 en Francia, Alemania, Italia y España indica que la desigualdad económica se incrementó inicialmente (entre enero y mayo de 2020) pero luego disminuyó y registró una bajada general después de septiembre de 2020 (Clark, D'Ambrosio y Lepi, 2021).

Pese a que las respuestas políticas a corto plazo para lidiar con las consecuencias de la pandemia han resultado temporalmente eficaces para evitar un aumento de la desigualdad económica, es posible que los efectos de la crisis sobre el mercado laboral, que podrían conducir a un aumento de la desigualdad, perduren a largo plazo. Por ejemplo, los hogares más pobres han estado más expuestos al desempleo, lo que puede traducirse en efectos negativos a largo plazo en sus trayectorias laborales (Palomino, Rodríguez y Sebastian, 2020). En cambio, los trabajadores con ingresos más altos han tenido más posibilidades de teletrabajar, circunstancia que los empleadores podrían premiar con pluses salariales en el futuro (Stantcheva, 2021).⁴

⁴ Hay poca información sobre las tendencias de ingresos en los diferentes grupos después de 2020. Los grupos de trabajadores más desaventajados se han recuperado más lentamente de la crisis (OCDE, 2022), y muchas políticas de emergencia ya han vencido. Así pues, es muy posible que la desigualdad haya aumentado desde 2020.

Gráfico 7: Las políticas fiscales y de prestaciones resultaron eficaces para proteger a los hogares con menores ingresos de la disminución de ingresos que se produjo durante las primeras fases de la crisis

Pérdidas de ingresos debidas a la crisis provocada por la covid-19 antes y después de las respuestas políticas de los gobiernos, por quintiles de renta disponible de los hogares



Nota: cambios (en %) en la renta disponible y la renta de mercado equiparada de los hogares en 2020 como resultado de la crisis provocada por la covid-19 y las respuestas políticas por parte de los gobiernos. Los quintiles de renta se basan en la distribución de la renta disponible equiparada de los hogares antes de la pandemia de la covid-19.

Fuente: Cantó *et al.*, 2021.

Conclusiones

En España el gasto social se sitúa por debajo de la media de la UE y favorece más a los hogares con ingresos más elevados que a aquellos con ingresos más bajos. En España, las prestaciones contributivas están considerablemente sesgadas hacia la parte más alta de la escala de renta. Al haber sido diseñadas pensando en los trabajadores con historiales laborales estándar y estables, es posible que las prestaciones contributivas no protejan adecuadamente a los grupos vulnerables, como las personas sin empleo y los trabajadores que no tienen un empleo estándar, que a menudo obtienen unos ingresos más bajos (por ejemplo, autónomos, trabajadores temporales o sin contrato o aquellos que trabajan muy pocas horas). Las prestaciones sujetas a condiciones de recursos, destinadas a los hogares con ingresos más bajos, solo corrigen una pequeña parte de la brecha de protección social en España.

España es uno de los países con mayores desigualdades de Europa occidental. Sus niveles de redistribución de ingresos son bajos teniendo en cuenta los niveles relativamente altos de desigualdad en los ingresos procedentes del mercado. Además, en España el gasto social destinado a los hogares con niños, jóvenes y mujeres es menor que el destinado al resto de la población, y uno de los más bajos de Europa occidental.

Para reducir la brecha de protección social y aumentar la redistribución de ingresos, varios países europeos usan «sistemas de niveles», que combinan las prestaciones contributivas con prestaciones universales para familias con niños y prestaciones de renta mínima como mecanismo de protección para las personas con menores ingresos (Immervoll, Fernandez, Hye, Lee y Pacífico, 2022). Siguiendo este «sistema de niveles», acometer reformas estructurales centradas en los grupos más vulnerables (entre ellos, los hogares con niños, jóvenes y mujeres) podría contribuir a reducir la desigualdad económica en España.

En particular, y en línea con algunas de las medidas adoptadas durante la crisis provocada por la covid-19, España puede ampliar la cobertura de las prestaciones por desempleo a trabajadores no estándar ajustando el periodo mínimo de cotización exigido a los trabajadores más propensos a la inestabilidad laboral (por ejemplo, trabajadores jóvenes y trabajadores con contratos temporales) (OCDE, 2020) y reforzando los programas de renta mínima (OCDE, 2017).

Asimismo, podría incrementar la cuantía y cobertura de las prestaciones económicas destinadas a familias con niños o hacer que las deducciones familiares en el impuesto sobre la renta de las personas físicas fueran totalmente reembolsables (Cantó y Sobas, 2020).

Ajustar las bases mínima y máxima de las cotizaciones a la Seguridad Social también podría contribuir a aumentar la progresividad y la recaudación fiscal (López Laborda, Onrubia Fernández y Rodado Ruiz, 2022).

Más allá del ámbito de las políticas analizadas en este informe, también podría contribuir a reducir la desigualdad y mejorar la eficacia del sistema de protección social español limitar la aplicación de exenciones en el IVA y tipos reducidos en este impuesto con carácter regresivo, y reconsiderar las desgravaciones fiscales de las que disfrutaban los más adinerados en el impuesto de sucesiones (OCDE, 2018; OCDE, 2021).

La crisis provocada por la covid-19 ha acentuado la precariedad laboral y podría haber dado lugar a un incremento de la tasa de desempleo. En la mayoría de los países europeos, entre ellos España, la aplicación de medidas sin precedentes para ampliar el acceso a los programas sociales y aumentar su dotación ha resultado eficaz para combatir la desigualdad económica, al menos temporalmente. Pero es posible que los efectos regresivos de la crisis en el mercado laboral perduren a largo plazo si posteriormente no se adoptan medidas adecuadas.

Posibles medidas políticas

1

Las reformas del sistema de protección social español deben tener como objetivo eliminar las brechas de protección social, y para ello es necesario que se centren en las personas que a menudo no quedan debidamente cubiertas, o no quedan cubiertas en absoluto, por las prestaciones contributivas (por ejemplo, los trabajadores con historiales laborales breves o poco estables, los autónomos y otros trabajadores no estándar). Estas reformas deben diseñarse e implementarse desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades en los diferentes ámbitos (género, edad, contexto social, etc.). Hay que prestar especial atención a los hogares con niños, jóvenes y mujeres, que actualmente son los menos protegidos.

2

El ingreso mínimo vital, una nueva prestación estatal introducida durante la crisis provocada por la covid-19, puede ayudar a reducir las brechas de protección social en España, aunque está pensada para casos de extrema pobreza. Un análisis ex post podrá aportar pruebas sobre si la nueva medida ha servido para dar solución a algunos de los retos a los que se enfrentaban los programas existentes de apoyo a los ingresos (por ejemplo, la no solicitud de prestaciones a las que se podría tener derecho o las desigualdades regionales).

3

En línea con algunas de las medidas introducidas también durante la crisis provocada por la covid-19, España puede considerar ampliar la cobertura de las prestaciones por desempleo a trabajadores no estándar ajustando el periodo mínimo de cotización exigido.

4

Otras medidas para reducir las brechas de protección social podrían incluir el aumento de la cuantía y la cobertura de las prestaciones económicas dirigidas a las familias con niños. Otra posibilidad sería una reforma que ampliara el acceso a las desgravaciones familiares en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a los hogares con menos ingresos haciéndolas totalmente reembolsables.

5

Ajustar las bases mínima y máxima de las cotizaciones a la Seguridad Social y hacer un replanteamiento de las ventajas fiscales regresivas también podría contribuir a aumentar la progresividad y la recaudación fiscal.

Referencias

Almeida, V.; Barrios, S.; Christl, M.; De Poli, S.; Tumino, A., y Van der Wielen, W. (2021). «The impact of covid-19 on households income in the EU». En: *The Journal of Economic Inequality*, 19(3), 413-431.

Avram, S., y Popova, D. (2020). «Do Welfare State Taxes and Transfers Reduce Gender Income Inequality? Evidence from Eight European Countries», serie de documentos de trabajo de EUROMOD, EM 09/20.

Ayala, L., y Cantó, O. (2020). «The redistributive effects of social benefits and taxes: a review of the current situation». En: *Reports on the Redistributive Economy*. Observatorio Social de "la Caixa".

Ayala, L., y Cantó, O. (2022). «Radiografía de la desigualdad en España. Características y factores que explican que España sea uno de los países más desiguales de Europa». En: L. Ayala. *Desigualdad y pacto social*. Observatorio Social de la Fundación "la Caixa".

Cantó, O., y Sobas, A. (2020). «The redistributive effects of family policies». En: *Reports on the Redistributive Economy*. Observatorio Social de "la Caixa".

Cantó, O.; Figari, F.; Fiorio, C.; Kuypers, S.; Marchal, S.; Romaguera, M., y Verbist, G. (2021). «Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in a selection of European countries: impact on public finance and household incomes», serie de documentos de trabajo de EUROMOD, EM 4/21.

Clark, A.; D'Ambrosio, C., y Lepi, A. (2021). «The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Four European Countries». Paris School of Economics, documento de trabajo n.º 2021-31.

Figari, F.; Immervoll, H.; Levy, H., y Sutherland, H. (2011). «Inequalities within couples in Europe: Market incomes and the role of taxes and benefits». En: *Eastern Economic Journal*, 37(3), 344-366.

Fuenmayor, A.; Granell, R., y Savall, T. (2020). «The redistributive effects of the system of taxes». En: *Reports on the Redistributive Economy*. Observatorio Social de "la Caixa".

Hernández, A., y Picos, F. (2021). «Income support to families with children in Spain», documentos de trabajo del Centro Común de Investigación (JRC) sobre impuestos y reformas estructurales.

Hijzen, A., y Salvatori, A. (2022). *The impact of the COVID-19 crisis across different socio-economic groups and the role of job retention schemes - The case of Switzerland*. París: documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y emigración, n.º, 268, publicación de la OCDE.

Immervoll, H.; Fernandez, R.; Hye, R.; Lee, J., y Pacifico, D. (2022). «De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support». Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y emigración. Publicación de la OCDE (doi: 10.1787/48e282e7-en).

Levy, H. (2003). «Child-targeted tax-benefit reform in Spain in a European context: A microsimulation analysis using EUROMOD», documento de trabajo de EUROMOD n.º EM2/03.

López Laborda, J.; Onrubia Fernández, J., y Rodado Ruiz, M. D. (2022). «Fortaleciendo la capacidad redistributiva del sistema fiscal, Progresividad y redistribución de la imposición en España en el contexto europeo». En: L. Ayala Cañón. *Desigualdad y pacto social*. Observatorio Social de la Fundación "la Caixa".

Navas Román, M., y Villazán Pellejero, N. (2021). «EUROMOD Country Report Spain 2018-2021».

OCDE (2017). *OECD Economic Surveys: Spain 2017*. París: publicación de la OCDE.

OCDE (2018). *OECD Economic Surveys: Spain 2018*. París: publicación de la OCDE.

OCDE (2020). «COVID 19: From a health to a jobs crisis». En: *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. París: publicación de la OCDE (doi: <https://doi.org/10.1787/cea3b4f4-en>).

OCDE (2020). *Social spending makes up 20% of OECD GDP*. Publicación de la OCDE.

OCDE (2020). «Unemployment benefits and non standard dependent employment: Striking the balance between income security and work incentives». En: *OCDE. OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. París: publicación de la OCDE.

OCDE (2021). *OECD Economic Surveys: Spain 2021*. París: publicación de la OCDE.

OCDE (2021). *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*. París: publicación de la OCDE.

OCDE (2022). *OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*. París: publicación de la OCDE.

OCDE (2022). *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis*. París: publicación de la OCDE.

Palomino, J.; Rodríguez, J., y Sebastian, R. (2020). «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe». En: *European Economic Review*, 129, 103564 (doi: [10.1016/j.euroecorev.2020.103564](https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103564)).

Stantcheva, S. (2021). «Inequalities in the Times of a Pandemic». Obtenido de: https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/stantcheva_covid19_policy.pdf.

