
Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos

Consejo Económico y Social de España (CES)

2013

El Consejo Económico y Social de España (CES) ha analizado la evolución de la distribución de la renta en España y el papel redistributivo de las políticas públicas. En su Sesión de febrero de 2013 aprobó por unanimidad el ***Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos***. El documento, realizado a iniciativa de los grupos que componen el Consejo, es una aproximación desde distintos puntos de vista a la evolución de la distribución de la renta en España teniendo en cuenta los ciclos económicos acaecidos en el período 1985-2011. **El consenso con el que se aprobó el informe le otorga el apoyo de las organizaciones empresariales, los sindicatos y la sociedad civil representada en el Consejo Económico y Social. Motivo por lo que se puede considerar un documento de referencia en España, que aborda no solo la evolución de la desigualdad sino también las medidas que desde las políticas públicas, y específicamente desde el sistema impositivo, deberían adoptarse de una forma consensuada para hacerla frente.**

El Informe considera que la distribución de la renta constituye un elemento fundamental para conocer las dinámicas que alimentan el crecimiento económico y el bienestar de la población, pues no en vano, el principio redistributivo se encuentra consagrado por la Constitución española que configura nuestro país como Estado social y democrático de Derecho. El Informe comparte el interés por la equidad en la distribución de la renta y el papel de las políticas públicas que se ha reavivado en los últimos años desde distintos ámbitos de la investigación, y también por parte de los organismos internacionales como la OCDE, la OIT y la propia UE.

No es el primer documento en el que el CES ha abordado el tema de la distribución de la renta y su relación con el crecimiento económico. Pero en una situación económica como la actual, justifica la oportunidad de este informe que es el resultado de los trabajos que ha llevado a cabo la Comisión de Economía y Fiscalidad del Consejo Económico y Social y que ha contado con aportaciones de expertos en la materia que, desde perspectivas diferentes, permitieron a la Comisión de Trabajo construir su propia visión sobre el estado de la cuestión. Evidentemente, el Informe ha acudido a fuentes estadísticas diversas y de muy diverso propósito y alcance (Contabilidad Nacional, la Encuesta de Condiciones de Vida o la Encuesta de Presupuestos Familiares, entre otras) así como a numerosas fuentes secundarias del ámbito de la investigación, que a menudo se aproximaban parcialmente al objeto del informe, mediante diferentes metodologías y cubriendo periodos temporales más cortos que el que consideraba.

Dos ejes principales estructuran de forma sistemática el contenido del informe. Por un lado, las perspectivas desde las que se puede analizar la distribución de la renta entre los agentes económicos tratadas en capítulos diferenciados, esto es, la distribución factorial o funcional, la personal y la territorial de la renta. Así, se abordan tanto la *distribución funcional* de la renta, que se origina a partir de la remuneración de los distintos factores productivos de una economía, esto es, el factor trabajo, en forma de salarios, y el capital, a través del excedente bruto de explotación, como la *distribución personal*, que permite reflejar cómo se produce el reparto de la renta entre los hogares y la evolución de la desigualdad, así como la *distribución territorial*, o las características del crecimiento producido en los distintos territorios, que reflejan al mismo tiempo la realidad de una distribución sectorial fuertemente localizada geográficamente. Por último, cómo se ha desarrollado a lo largo de este extenso periodo el cometido redistributivo de los poderes públicos, a través de sus principales instrumentos: *las políticas sociales y el sistema impositivo*, sin perder la perspectiva de su interacción con el crecimiento económico y el tejido productivo.

Por el otro, el eje temporal, pues, desde el citado año a que se remonta el análisis, 1985, se han distinguido tres grandes fases del ciclo económico que sirven de referencia para cada una de las perspectivas de análisis. El primer periodo de análisis parte de mediados de los ochenta, y viene marcado por el impulso que supuso la entrada de España en la CEE y que culminó con la recesión de 1993. A continuación, la economía española atravesó una de las fases expansivas más prolongadas de su historia reciente, que se extendió hasta finales de 2007, con el estallido de las tensiones financieras en EEUU. Su posterior extensión a la economía real en 2008, que afectó especialmente

a la UE, sitúa el comienzo del periodo de crisis, cuya intensidad y duración ha afectado a España.

El Informe está estructurado en cuatro partes bien diferenciadas. Las tres primeras se corresponden, respectivamente, con la distribución funcional, la personal y la territorial de la renta, y la última, con las políticas públicas que inciden en las anteriores, es decir, las de gastos e ingresos públicos respectivamente.

En cuanto a la **distribución funcional de la renta**, se pueden destacar algunas conclusiones más relevantes. Esta distribución constituye el reparto primario de la renta y determina, en gran medida, la distribución personal e incluso territorial de la renta, sobre las cuales actúan de forma subsiguiente las políticas públicas redistributivas. Considerando globalmente el periodo analizado, la remuneración de los asalariados ha perdido peso sobre el PIB. La participación de los salarios ha mejorado de forma relativamente leve en los periodos de expansión de la economía y del empleo, pero ha caído intensamente durante los periodos de crisis y destrucción de empleo.

El crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad es una tendencia compartida por las economías desarrolladas. No obstante, la singularidad del caso español radica en que crecer por debajo de la productividad ha implicado tasas de aumento de los salarios reales muy bajas o negativas, y ello porque los aumentos de la productividad por ocupado en España, a diferencia de lo acontecido también en las principales economías desarrolladas, han sido de muy poco calado. En todo caso, es reseñable que el reducido avance de los salarios se haya producido en paralelo al fuerte aumento del empleo asalariado, que ha aumentado en casi siete millones de personas; es decir, prácticamente se ha duplicado, en el conjunto del periodo.

A lo largo de la última etapa expansiva, la evolución de los salarios reales junto con el mantenimiento de tipos de interés reducidos y el exceso de liquidez en los mercados financieros, ha propiciado el incremento del endeudamiento de las familias. Este modelo se ha mostrado insostenible con el desencadenamiento de la crisis actual.

En cuanto a los beneficios empresariales, se observa que desde 1995 y hasta que se desencadenó la crisis actual, se ha producido una caída especialmente relevante del pago de intereses y un paralelo aumento de la parte destinada al reparto de dividendos, lo que se ha traducido en una mejora sustancial de la retribución del capital propio. En cambio, la persistencia de la crisis ha revertido estas tendencias por el encarecimiento de la financiación externa y la reducción de beneficios. De esta forma, el ahorro bruto de las empresas no ha mejorado suficientemente en términos relativos, lo que paralelamente al

incremento del esfuerzo inversor ha determinado un fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas.

En cuanto a la **distribución personal de la renta**, comprende una medición pluridimensional de la desigualdad que tiene en cuenta los ingresos de las familias, el gasto, su riqueza, así como el bienestar derivado de elementos no monetarios. Y a lo largo del periodo estudiado la renta disponible de los hogares españoles, aproximadamente, se ha duplicado. Pero a pesar de este importante crecimiento, se encuentra aún alejada de la que registran las familias en los principales países de la UE.

Por otra parte, la desigualdad en rentas de los hogares españoles se redujo notablemente en España durante la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo con un periodo de expansión económica y de avance del Estado del Bienestar, y contrariamente a lo que sucedió en el conjunto de los países desarrollados, donde la desigualdad tendió claramente a aumentar. En la subsecuente recesión, sin embargo, la desigualdad aumentó de nuevo en España, y no se redujo durante el prolongado periodo de crecimiento posterior, por lo que esa elevación de la desigualdad quedó consolidada. Finalmente, en la crisis actual se han agudizado considerablemente los niveles de desigualdad, lo que nuevamente contrasta con lo sucedido en los países de la UE, donde se han mantenido estables. España, pues, en este aspecto, se ha situado entre los países en los que más está creciendo la desigualdad durante esta crisis. Además, el patrimonio y la riqueza presentan una distribución aún más polarizada y desigual que la renta, y especialmente durante el último ciclo expansivo largo esa distribución ha tendido a una acusada concentración.

Todos los datos evidencian que el crecimiento de las diferencias salariales y el desempleo han sido los factores más relevantes a la hora de explicar el incremento en los niveles de desigualdad en esta crisis. Sin embargo, su evolución contraria (es decir, reducción de las diferencias salariales y del desempleo) no ha producido durante la larga etapa expansiva precedente la reducción de la desigualdad. Los mayores niveles de desigualdad presentes en nuestro país se relacionan con la presencia de una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral, así como de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza. La pobreza en España, por tanto, presenta, entre sus rasgos diferenciales, su particular vinculación con la actividad laboral.

En cuanto a la **distribución territorial de la renta**, durante el periodo considerado mejoraron considerablemente los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas, si bien su posición relativa respecto de la media española apenas se vio modificada, manteniéndose prácticamente las mismas regiones tanto en los niveles superiores de desarrollo, como en los inferiores. Por otro

lado, y a lo largo del período analizado, se han reducido de forma generalizada las desigualdades en renta personal dentro de las comunidades autónomas.

La evolución de los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas ha venido marcada en gran medida por sus diferentes especializaciones productivas, las cuales han sufrido importantes modificaciones en las últimas décadas. En la actualidad, la especialización productiva sigue constituyendo el principal factor de desigualdad territorial, y contribuye a explicar el diferente comportamiento que muestran las economías regionales en el contexto de la crisis. En términos generales, las regiones españolas más dinámicas son aquellas que presentan los mejores resultados en términos de I+D+i, uso de las TIC y cualificación del capital humano (Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra).

Durante el periodo de análisis, y en términos generales, las fases de convergencia territorial coinciden con etapas expansivas de la economía española, y responden a avances más significativos de las regiones menos desarrolladas, mientras que los de divergencia se corresponden mayoritariamente con fases bajas o recesivas del ciclo, y se deben a un deterioro más acusado de las regiones con menor renta per cápita. La evolución de las disparidades regionales responde principalmente al comportamiento de la productividad del trabajo y de las tasas de ocupación.

El cuarto y último apartado del Informe aborda las **políticas públicas de redistribución**. Es de especial interés, pues el gasto social y el sistema impositivo constituyen las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva y, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia, por lo que su impacto ha de ser analizado conjuntamente.

Con respecto al *gasto social*, en forma de transferencias monetarias y en especie, se puede señalar, en primer lugar, que el periodo considerado ha sido decisivo en España, habiéndose logrado configurar un Estado de Bienestar moderno y con una amplia extensión. Así, el gasto en jubilación y en asistencia sanitaria (las principales partidas de gasto) ha mostrado una tendencia al acercamiento a la media de la UE, si bien manteniéndose por debajo de ella. El elevado peso comparado del gasto en desempleo destaca como el rasgo más característico de nuestro país, agudizado aún más por la crisis. En cambio, funciones como “familia e hijos” y la vivienda social, se mantienen todavía a considerable distancia por debajo de la media de la UE.

El sistema de pensiones español, basado en los principios de contributividad, equidad y solidaridad, que lo caracterizan como de reparto, constituye el programa de rentas públicas con mayor potencia redistributiva. Aunque en el curso de las sucesivas reformas se ha ido reforzando el principio de contributividad a fin de reforzar la sostenibilidad, el sistema ha ido también perfeccionando y modernizando su alcance subjetivo con un balance muy positivo

en términos de equidad, manteniéndose una tasa teórica de reemplazo, especialmente entre los trabajadores con ingresos más bajos, de las más altas de la UE. Con todo, parece claro que las anteriores generaciones se beneficiaron más que las actuales y las futuras de los efectos redistributivos del sistema de pensiones, como así lo confirman las proyecciones de las tasas de reemplazo.

En cuanto a la protección por desempleo, como estabilizador automático de la economía y como herramienta redistributiva ha desplegado eficazmente todo su potencial en las grandes crisis de empleo registradas en el periodo. Sin embargo, la prolongación de las situaciones de paro está provocando un importante trasvase del nivel contributivo al asistencial e incluso, cada vez con mayor frecuencia, el agotamiento del derecho a cualquier tipo de subsidio. Esta tendencia muestra la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen cada vez mayor de situaciones de desempleo de larga duración, disminuyendo su potencial redistributivo. Ello profundiza en la desigualdad y está obligando a adoptar nuevas medidas complementarias.

En cuanto a los servicios y prestaciones sociales no monetarias o en especie, el Informe pone de relieve las conclusiones de diferentes estudios que vienen a confirmar la elevada eficacia redistributiva de los principales servicios y prestaciones sociales públicas de carácter no monetario, en especial la sanidad y la educación. En España, tomar en cuenta el valor de estos servicios, especialmente la sanidad y la educación, suponía una reducción de como mínimo el 20 por 100 en la desigualdad en la distribución de la renta.

Con respecto al *sistema tributario*, éste contribuye a la función de redistribución y permite obtener los ingresos necesarios para desarrollar las políticas públicas redistributivas. Su diseño se basa en el necesario equilibrio de los principios de equidad, generalidad, suficiencia, capacidad económica y neutralidad.

La evolución del sistema tributario, la presión fiscal y el crecimiento de los ingresos tributarios ha sido paralelo a la construcción del Estado de Bienestar. Su diseño y estructura es equivalente al de los demás países de nuestro entorno y se basa en la imposición directa, indirecta y cotizaciones a la Seguridad Social, en proporciones equivalentes. No obstante, la presión fiscal se ha mantenido históricamente en niveles sensiblemente inferiores al promedio de la Unión Europea, con aumento brusco de la diferencia como resultado del colapso recaudatorio provocado por la crisis, por la acusada sensibilidad a los ciclos económicos de los ingresos públicos.

En conjunto, parece aceptarse que el sistema tributario español ha venido siendo aproximadamente proporcional o ligeramente progresivo, al menos hasta mediados de la década de los 90. A partir de entonces, en línea en todo caso con las tendencias observadas en los países desarrollados en un entorno

crecientemente globalizado, y al albur de un ciclo económico expansivo especialmente largo e intenso, se fueron acometiendo una serie de reformas en la imposición directa que, en conjunto, limitaron el potencial recaudatorio del sistema tributario, y en consecuencia su capacidad redistributiva. No obstante, este diagnóstico es válido sólo hasta 2010 dado el calado de las reformas y aumentos impositivos acometidos desde entonces en todas las figuras tributarias.

En todo caso, el Informe acaba señalando cómo la insatisfactoria respuesta del sistema impositivo español que se ha puesto abiertamente de manifiesto en la difícil coyuntura por la que atraviesa la economía española, exige que se abra un debate sobre la oportunidad de acometer una reforma ampliamente consensuada con un horizonte de estabilidad del sistema fiscal, encaminada a aumentar su capacidad recaudatoria, la equidad en el reparto de la carga y su eficacia respecto al sistema productivo.