

# Desigualtat i sistemes de protecció social a Europa

Com es pot reduir la bretxa de protecció social a Espanya

Horacio Levy, OCDE

2023



---

## Crèdits

L'Observatori Social de la Fundació "la Caixa"

Fundació "la Caixa", 2022

Plaza de Weyler, 3  
07001 Palma

---

Aquesta traducció no és obra de l'OCDE i no s'ha de considerar una traducció oficial de l'OCDE. La qualitat de la traducció i la seva coherència amb el text del document original són exclusivament responsabilitat dels autors de la traducció. En cas de qualsevol discrepància entre el text original i la traducció, només es considerarà vàlid el text del document original.

La Fundació "la Caixa" no s'identifica necessàriament amb l'opinió dels autors d'aquesta publicació.

[elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/ca](http://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/ca)

---

## Recerca i elaboració de l'informe

Horacio Levy, OCDE

Comissari de la col·lecció:

Luis Ayala, UNED

Comitè científic:

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

Aquest document ha estat elaborat sota la responsabilitat del secretari general de l'OCDE. Les opinions que s'hi expressen i els raonaments que s'hi exposen no reflecteixen necessàriament les posicions oficials dels països membres de l'OCDE. Aquest document i qualsevol mapa que s'hi inclogui s'utilitzen sense perjudici de la condició de qualsevol territori ni de la sobirania sobre el territori en qüestió, sense perjudici de la delimitació de fronteres i límits internacionals i sense perjudici del nom de qualsevol territori, ciutat o zona.

### 1. Nota de la República de Turquia:

La informació d'aquest document referent a «Xipre» fa referència a la part sud de l'illa. No existeix cap autoritat única que representi el poble xipriota tant d'origen turc com grec a l'illa. Turquia reconeix la República Turca de Xipre del Nord. Fins que no es trobi una solució justa i duradora en el marc de les Nacions Unides, Turquia mantindrà la seva posició en relació amb la «qüestió xipriota».

### 2. Nota de tots els estats membres de la Unió Europea que formen part de l'OCDE i la Comissió Europea:

La República de Xipre és un estat reconegut per tots els membres de les Nacions Unides excepte Turquia. La informació d'aquest document fa referència a la zona sota el control efectiu del Govern de la República de Xipre.

Alguns dels resultats presentats en l'informe es basen en la versió 13.0+ del model EUROMOD. A partir de 2021, EUROMOD, mantingut, desenvolupat i gestionat originalment per l'Institut de Recerca Social i Econòmica (ISER), va passar a ser mantingut, desenvolupat i gestionat pel Centre Comú de Recerca (JRC) de la Comissió Europea, en col·laboració amb EUROSTAT i els equips nacionals dels membres de la UE. Estem en deute amb les nombroses persones que han contribuït al desenvolupament d'EUROMOD. Volem expressar el nostre agraïment a Eurostat per posar a la nostra disposició les microdades de les «Estadístiques de la UE sobre ingressos i condicions de vida» (EU-SILC). Els resultats i la seva interpretació són responsabilitat de l'autor.

# Índex

---

- 04 Resum
- 05 Idees principals
- 06 A Espanya, la despesa pública social representa el 23% del PIB, un dels nivells més baixos de l'Europa occidental
- 07 A diferència del que passa a la majoria de països membres de la UE, a Espanya una proporció més gran de prestacions socials en efectiu va a parar a llars amb rendes més elevades en detriment de les llars amb rendes més baixes
- 08 Espanya és un dels països més desiguals de l'Europa occidental: s'hi observen grans diferències en els ingressos procedents del mercat, mentre que la redistribució fiscal i de prestacions és baixa
- 09 Caldria emprendre reformes estructurals per aconseguir una reducció real de la desigualtat, ja que els petits increments en les polítiques d'impostos i prestacions només tindrien un efecte limitat en la redistribució d'ingressos
- 10 A Espanya, la despesa social destinada als infants, el jovent i les dones és inferior a la mitjana de la UE
- 11 Els diferents països han implementat mesures sense precedents de suport als ingressos per mitigar les conseqüències econòmiques de la pandèmia de la covid-19
- 13 Aquestes polítiques han estat eficaces a curt termini, però és possible que els efectes regressius de la crisi perdurin a llarg termini
- 15 Conclusions
- 16 Possibles mesures polítiques
- 17 Característiques de l'estudi
- 18 Referències

# Resum

Els sistemes europeus de protecció social difereixen considerablement d'un país a l'altre pel que fa a envergadura, estructura i impacte en la desigualtat de rendes. El sistema espanyol és més petit, se centra més en les prestacions econòmiques contributives i és menys redistributiu que els d'altres membres de la UE. Dur a terme reformes estructurals posant al centre els grups més vulnerables (incloent-hi les llars amb infants, joves i dones) podria contribuir a reduir la desigualtat econòmica a Espanya –actualment una de les més elevades de l'Europa occidental. La crisi originada arran de la covid-19 ha accentuat la precarietat laboral, i és possible que hagi provocat un increment de la taxa d'atur. A la majoria de països europeus, entre ells Espanya, s'han adoptat mesures sense precedents –ampliació de l'accés als programes socials i augment de la dotació d'aquests– a fi d'evitar un increment de la desigualtat econòmica a curt termini. Però és possible que els efectes regressius de la crisi en el mercat laboral perdurin a llarg termini si no s'adopten altres mesures adequades.

# Idees principals

## 1

A Espanya, la despesa pública social representa el 23% del PIB, un dels nivells més baixos de l'Europa occidental. A més, està més centrada en les prestacions econòmiques contributives (per exemple, pensions i prestacions d'atur), que constitueixen el 64% de la despesa total, mentre que a la UE-27 aquesta proporció és del 52%.

## 2

A diferència del que passa a la majoria de països membres de la UE, a Espanya una proporció més gran de prestacions socials en efectiu va a parar a llars amb rendes més elevades en detriment de les llars amb rendes més baixes. Mentre que a la UE la distribució de prestacions entre els diferents grups de renda és bastant uniforme, a Espanya les llars del quintil amb més ingressos reben 1,6 vegades més que les del quintil amb menys ingressos.

## 3

Espanya és un dels països més desiguals de l'Europa occidental: la distribució dels ingressos procedents del mercat és desigual, i la redistribució fiscal i de prestacions és més aviat feble.

## 4

Caldria emprendre reformes estructurals per aconseguir una reducció real de la desigualtat, ja que els petits increments en les polítiques d'impostos i prestacions només tindrien un efecte limitat en la redistribució d'ingressos.

## 5

En relació amb la renda disponible, la despesa social a Espanya és inferior a les ràtios mitjanes de la UE per als infants (un 38%), els joves (un 45%) i les dones (un 16%).

## 6

Les polítiques aplicades per mitigar les conseqüències econòmiques de la pandèmia de la covid-19 han estat eficaces per lluitar contra la desigualtat econòmica a curt termini. Però és possible que els efectes regressius de la crisi en el mercat laboral perdurin a llarg termini si posteriorment no s'adopten mesures adequades.

# 1 A Espanya, la despesa pública social representa el 23% del PIB, un dels nivells més baixos de l'Europa occidental

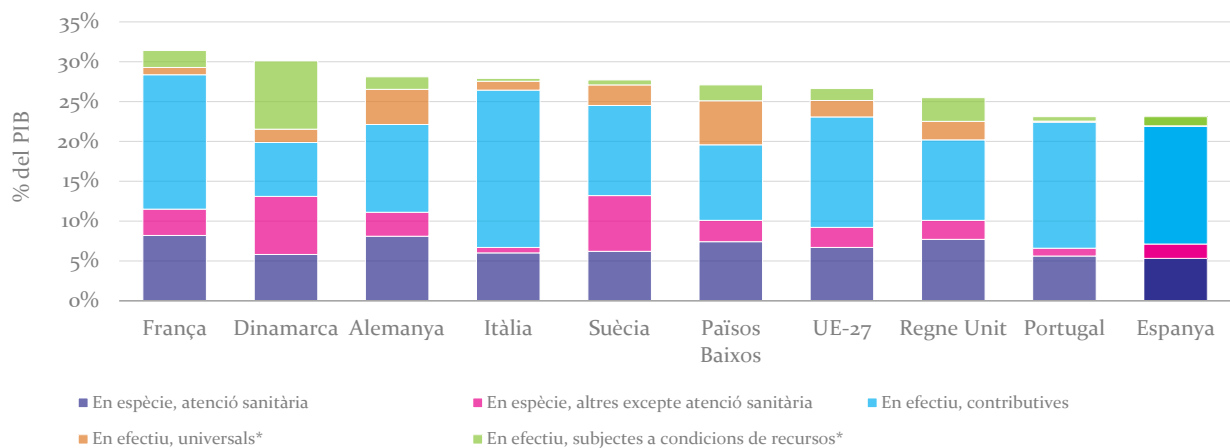
A Europa, els sistemes de protecció social tenen una funció clau en l'estabilització d'economies i societats (OCDE, 2020). Als països membres de la UE, la despesa en protecció social representa, de mitjana, més d'un quart del PIB. A Espanya, la despesa pública social representa el 23% del PIB, un dels nivells més baixos de l'Europa occidental.

La composició de la despesa social presenta diferències considerables entre els diversos països europeus. A Espanya, la despesa social afavoreix les prestacions econòmiques contributives, amb un èmfasi especial en les prestacions de vellesa i les prestacions per mort i supervivència, que constitueixen més de la meitat de la despesa social total. Diversos països europeus utilitzen «sistemes de nivells», que combinen les prestacions contributives amb prestacions universals per a les famílies amb infants i prestacions de renda mínima com a mecanisme de protecció per a les persones amb menys ingressos (Immervoll, Fernandez, Hye, Lee i Pacifico, 2022).

Als països nòrdics, la despesa social en prestacions en espècie és més elevada que en altres països i s'estén a altres àmbits a banda de l'atenció sanitària (per exemple, prestacions de dependència o atenció a la infància). A Espanya, les prestacions en espècie representen menys d'un terç de la despesa social total, i la major part es destinen a l'atenció sanitària.

## Gràfic 1: A Espanya la despesa social se situa per sota de la mitjana de la UE i està més centrada en les prestacions econòmiques contributives

*Despesa en protecció social com a percentatge del PIB el 2018*



**Nota:** els països estan ordenats de més a menys despesa social total com a percentatge del PIB. UE-27 fa referència als 27 membres de la Unió Europea des del gener de 2020. Dades provisionals per a la UE-27, França, Alemanya, Grècia, Hongria, Itàlia, Letònia, Lituània, Eslovènia, Espanya, Suècia i el Regne Unit.

\* Les estimacions es basen en les dades d'Eurostat sobre despesa social en prestacions econòmiques i les dades de l'EU-SILC sobre prestacions contributives, prestacions universals i prestacions subjectes a condicions de recursos. Les prestacions subjectes a condicions de recursos no són contributives i depenen del nivell de recursos. Les prestacions universals no són contributives i no depenen del nivell de recursos.

**Font:** elaboració a partir de dades d'Eurostat i microdades de l'EU-SILC per als anys 2017, 2018 i 2019.

## **2 A diferència del que passa a la majoria de països membres de la UE, a Espanya una proporció més gran de prestacions socials en efectiu va a parar a llars amb rendes més elevades en detriment de les llars amb rendes més baixes**

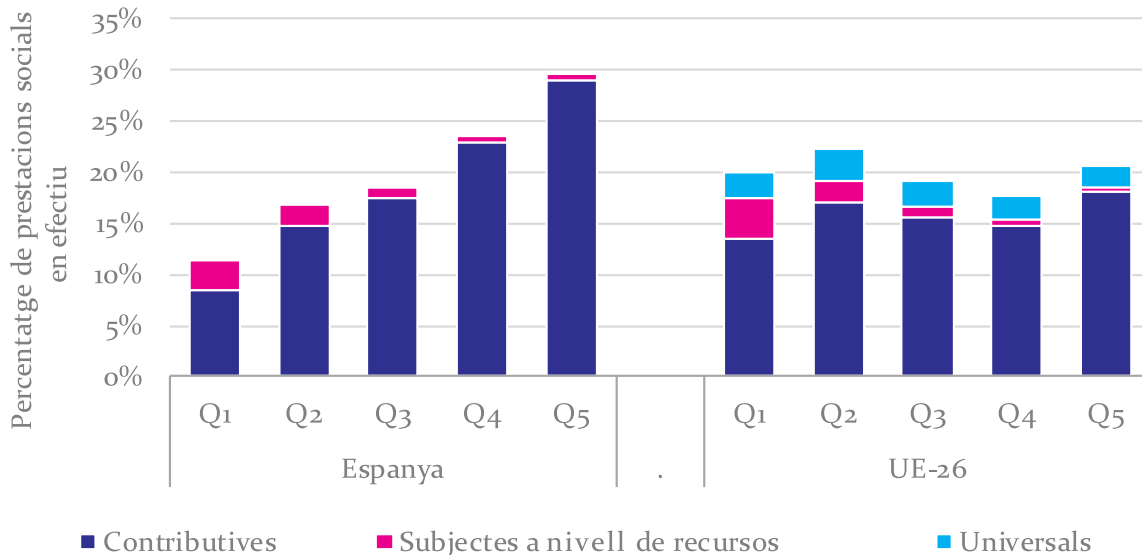
A Espanya, les llars amb més ingressos reben una proporció més gran de la despesa social en prestacions econòmiques que les llars amb ingressos més baixos. En canvi, a la Unió Europea la distribució de prestacions econòmiques és bastant uniforme entre els diferents grups de renda. En països com Dinamarca, els Països Baixos i Suècia, la despesa social és més elevada per a les llars que es troben a la part inferior de l'escala de renda.

De mitjana, als països membres de la UE, les prestacions contributives es troben lleugerament més concentrades a la part alta que a la part baixa de l'escala de renda, i tant les prestacions universals com les que estan subjectes a condicions de recursos contribueixen a corregir la bretxa. A Espanya, les prestacions contributives estan considerablement més esbiaixades cap a la part superior, i les prestacions subjectes a condicions de recursos només aconsegueixen corregir una part de la bretxa.

Les prestacions contributives tendeixen a protegir les persones que han cotitzat al sistema i exclouen les que no hi han contribuït prou per tenir-hi dret. A més, com que l'import de les prestacions és proporcional als ingressos obtinguts, les persones amb uns ingressos més baixos que han cotitzat al sistema i tenen dret a percebre les prestacions tendeixen a rebre imports més baixos. Com que han estat dissenyades pensant en els treballadors amb historials laborals estàndard i estables, és possible que les prestacions contributives no protegeixin adequadament els grups vulnerables, com les persones sense feina i els treballadors que no tenen una feina estàndard, que sovint obtenen uns ingressos més baixos (per exemple, autònoms, treballadors temporals o sense contracte o els que treballen molt poques hores) (Immervoll, Fernandez, Hye, Lee i Pacifico, 2022).

**Gràfic 2: A Espanya, les prestacions socials en efectiu afavoreixen les llars amb rendes més elevades. A Europa, la distribució és més uniforme, ja que les prestacions contributives estan menys esbiaixades i es complementen amb prestacions subjectes a condicions de recursos i prestacions universals**

*Percentatge del total de prestacions socials en efectiu rebudes per quintil de renda disponible de les llars el 2018*



**Nota:** UE-26 fa referència als 27 membres de la Unió Europea des del gener de 2020, amb l'excepció de la República Eslovaca. Dades de 2018 excepte per a Irlanda, país per al qual les dades corresponen a 2016, i Itàlia, país per al qual les dades corresponen a 2017. Les prestacions subjectes a condicions de recursos no són contributives i depenen del nivell de recursos. Les prestacions universals no són contributives i no depenen del nivell de recursos.

**Font:** elaboració per part de l'autor a partir de les microdades de l'EU-SILC per als anys 2017, 2018 i 2019.

### 3 Espanya és un dels països més desiguals de l'Europa occidental: s'hi observen grans diferències en els ingressos procedents del mercat, mentre que la redistribució fiscal i de prestacions és baixa

El nivell de desigualtat econòmica d'un país depèn de com es distribueixen els ingressos en el mercat (rendes del treball, empresarials i de la propietat) i de com llavors aquests ingressos són redistribuïts pel sistema fiscal i de protecció social. Espanya presenta un dels nivells de desigualtat econòmica més elevats de l'Europa occidental (Ayala i Cantó, 2022). Malgrat que la desigualtat pel que fa als ingressos procedents del mercat no és gaire diferent de la que s'observa a la majoria dels països europeus, amb l'excepció dels països nòrdics, el sistema fiscal i de protecció social espanyol té una capacitat de redistribució limitada (Ayala i Cantó, 2020).

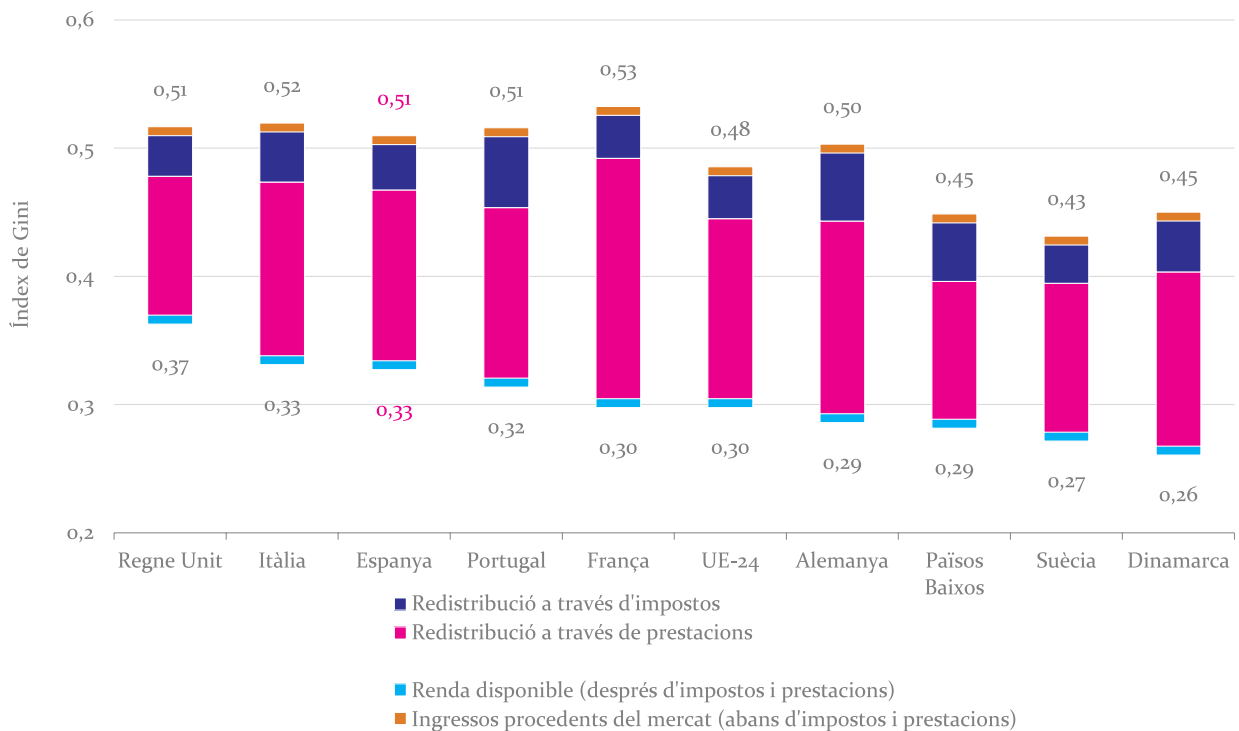


Països com Dinamarca, els Països Baixos i Suècia presenten nivells relativament baixos de desigualtat d'ingressos procedents del mercat. Altres països, com Alemanya i França, presenten nivells comparativament més elevats de desigualtat d'ingressos procedents del mercat, però també nivells més alts de redistribució dels ingressos a través del sistema d'impostos i prestacions. Juntament amb Itàlia i Portugal, Espanya pertany al grup de països amb nivells baixos de redistribució dels ingressos tenint en compte els nivells relativament alts de desigualtat en els ingressos procedents del mercat.

Amb un 80% de mitjana, les prestacions econòmiques constitueixen la part més important de la redistribució als països membres de la UE, mentre que els impostos representen el 20% restant. A Espanya, l'efecte redistributiu de les prestacions també és més elevat que el dels impostos (78% i 22%, respectivament).

### Gràfic 3: A Espanya la redistribució d'ingressos és baixa tenint en compte la desigualtat relativament elevada en els ingressos procedents del mercat

*Desigualtat econòmica abans i després d'impostos i prestacions (mesurada mitjançant l'índex de Gini), 2018*



**Nota:** els països estan ordenats de manera decreixent segons el nivell de desigualtat en la renda disponible (després d'impostos i prestacions). Les dades dels Països Baixos són de 2016, i les de Dinamarca, Irlanda, Itàlia i Alemanya, de 2017. UE-24 fa referència als 27 membres de la Unió Europea des del gener de 2020, amb l'excepció de Croàcia, Xipre i Malta.

**Font:** elaboració per part de l'autor a partir de la base de dades de distribució d'ingressos de l'OCDE (oe.cd/idd).

## 4 **Caldria emprendre reformes estructurals per aconseguir una reducció real de la desigualtat, ja que els petits increments en les polítiques d'impostos i prestacions només tindrien un efecte limitat en la redistribució d'ingressos**

A Espanya, dur a terme petits canvis en les polítiques actuals en forma d'augments impositius o augment de les quanties de les prestacions no reduiria de manera significativa la desigualtat econòmica. L'efecte combinat d'augmentar un 1% la despesa en cadascuna de les prestacions econòmiques comportaria una reducció molt petita de la desigualtat econòmica (mesurada segons l'índex de Gini), que equivaldria aproximadament a la meitat de l'efecte que s'aconseguiria de mitjana a la UE.

Les prestacions de vellesa tenen una funció redistributiva crucial, ja que proporcionen ingressos a les persones grans, i suposen un 17% del total de la renda de les llars. Però incrementar-les més tindria un impacte molt petit en la reducció de la desigualtat. Augmentar un 1% la despesa en les prestacions de vellesa comportaria una reducció de la desigualtat econòmica del 2%. Es podria aconseguir un efecte similar en la reducció de la desigualtat augmentant la despesa en prestacions familiars, subsidis a l'habitatge i prestacions per combatre l'exclusió social, i el cost d'aquesta mesura seria dotze vegades inferior.<sup>1</sup>

Aquests resultats suggereixen que és possible que un augment de les prestacions no impliqués una reducció considerable de la desigualtat sense ajustar abans l'estructura de la despesa social. Seguint l'exemple d'altres països europeus, tenir unes prestacions familiars, uns subsidis a l'habitatge i unes prestacions per combatre l'exclusió social que fossin sòlids i estiguessin ben orientats podria contribuir a augmentar la redistribució dels ingressos a Espanya.<sup>2</sup>

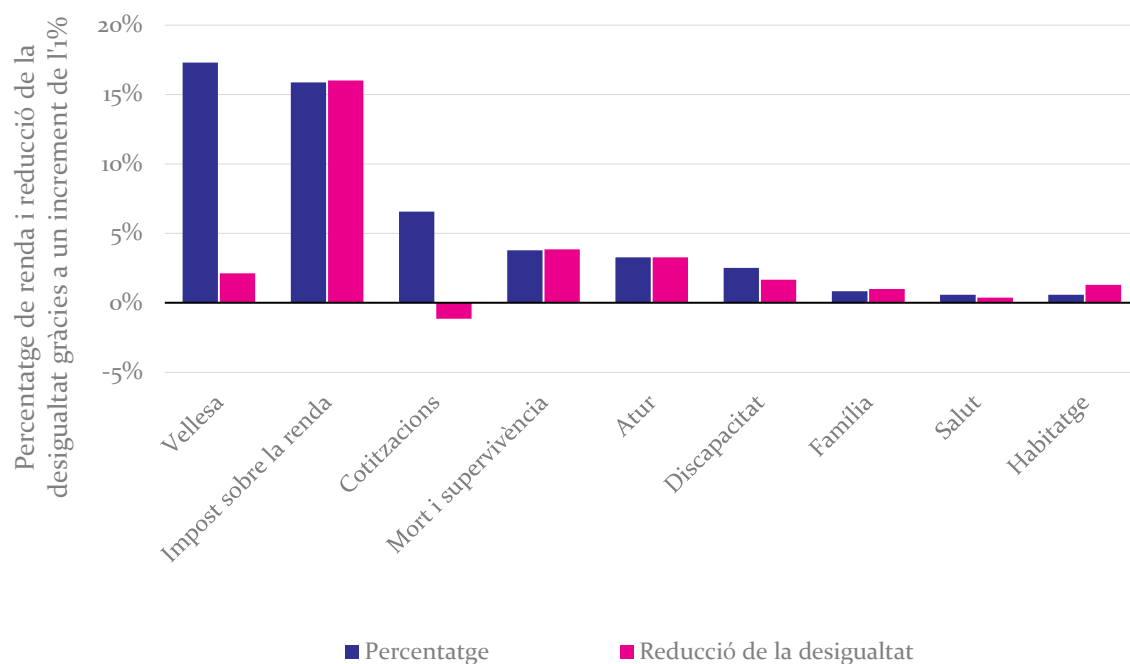
Per la banda dels ingressos, augmentar l'impost sobre la renda de les persones físiques tindria un efecte considerable, i d'una magnitud similar a la mitjana de la UE, en la reducció de la desigualtat. Un increment d'un 1% en l'impost sobre la renda de les persones físiques reduiria la desigualtat econòmica aproximadament un 15%. Normalment, augmentar les cotitzacions socials té un efecte menor en la reducció de la desigualtat que apujar l'impost sobre la renda de les persones físiques. Un increment de l'1% en les cotitzacions socials reduiria la desigualtat econòmica un 2% de mitjana als països de la UE. Aquest fenomen és fins i tot més extrem en el cas d'Espanya, ja que aquí, de fet, augmentar les cotitzacions socials comportaria un increment de la desigualtat econòmica (Fuenmayor, Granell i Savall, 2020; López Laborda, Onrubia Fernández i Rodado Ruiz, 2022).

<sup>1</sup> A Espanya, la despesa combinada en prestacions familiars, subsidis a l'habitatge i prestacions destinades a combatre l'exclusió social equival a l'1,4% del total de la renda de les llars, un percentatge dotze vegades més baix que la despesa en prestacions de vellesa (17% del total de la renda de les llars). Un augment de la despesa de l'1% en aquest apartat reduiria la desigualtat econòmica un 2,3%.

<sup>2</sup> La nova prestació de l'ingrés mínim vital, introduïda durant la crisi de la covid-19, pot ser un pas en aquesta direcció (vegeu l'apartat 6).

#### Gràfic 4: Els petits increments en les polítiques d'impostos i prestacions tindrien un efecte redistributiu limitat a Espanya

Percentatge de renda i canvi percentual en la desigualtat econòmica (mesurada utilitzant l'índex de Gini) com a resultat d'incrementar un 1% cadascun dels components del sistema d'impostos i prestacions mantenint constants la resta de factors, 2018



**Nota:** podeu consultar la llista completa de les prestacions que engloba cada epígraf a Navas Román i Villazán Pellejero, 2021.

**Font:** elaboració per part de l'autor a partir del model EUROMOD I3.0+.

## 5 A Espanya, la despesa social destinada als infants, el jovent i les dones és inferior a la mitjana de la UE

A Espanya, les llars amb infants, joves i dones reben menys prestacions que la resta de la població. A més, en relació amb les rendes mitjanes, les prestacions que reben les llars amb infants, joves i dones són de les més baixes de l'Europa occidental.

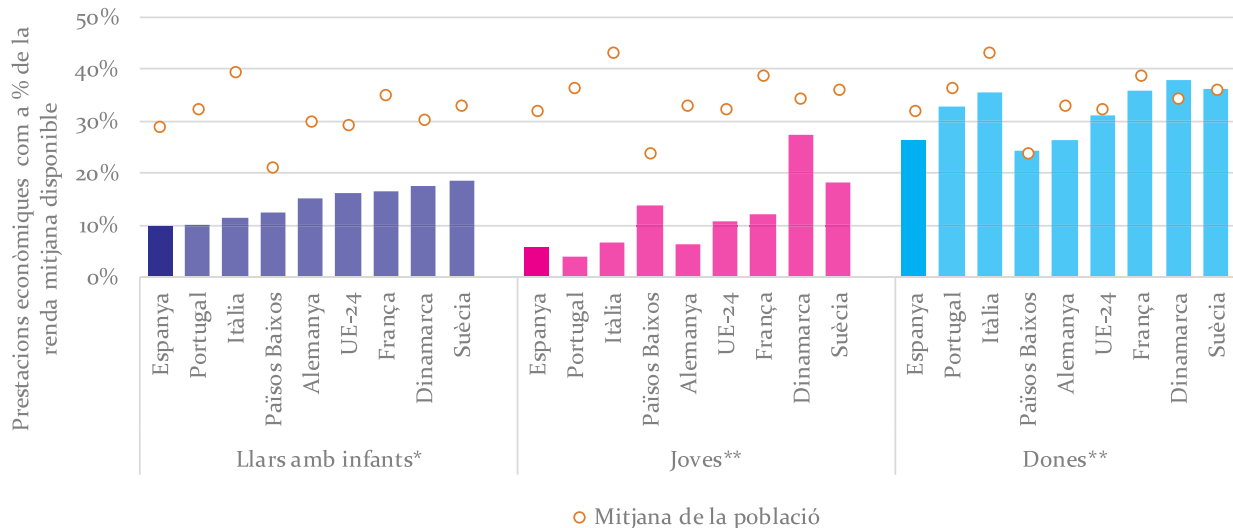
A Espanya, la despesa social destinada a les llars amb infants és baixa i no està ben focalitzada. La despesa mitjana en prestacions econòmiques destinades a les llars amb infants representa un 10% de la renda mitjana disponible del conjunt de les llars. Aquest nivell es troba considerablement per sota del de la resta de la població (29%) i és molt inferior a la mitjana de la UE (16%). A la majoria de països, la despesa en prestacions destinades a les llars amb infants està constituïda, fonamentalment, per les prestacions familiars. A Espanya, la major part de la despesa en prestacions prové de les prestacions d'atur, cosa que indica que la protecció d'aquestes llars està supeditada a una altra necessitat social. Però la principal ajuda per a les famílies espanyoles es presenta en forma d'avantatges fiscals en l'impost sobre la renda de les persones físiques. A Espanya, la majoria dels avantatges fiscals per a famílies amb infants no són reemborsables, i tendeixen a tenir un impacte reduït a les llars amb ingressos més baixos (Levy, 2003; Cantó i Sobas, 2020; Hernández i Picos, 2021).

Les prestacions econòmiques per al jovent (de 18 a 29 anys) també són reduïdes. L'import mitjà de les prestacions econòmiques que reben els joves espanyols suposa un 6% de la renda mitjana individual disponible, percentatge considerablement inferior a la mitjana de la UE (11%). La composició de la despesa social destinada al jovent a Espanya també difereix bastant de la d'altres membres de la UE. Mentre que als diferents països de la UE les prestacions familiars, els subsidis a l'habitatge i les prestacions per combatre l'exclusió social tendeixen a ser les principals fonts de les transferències socials, en el cas d'Espanya les prestacions d'atur constitueixen la part principal de la despesa social destinada al jovent.

A Espanya les prestacions econòmiques també són menys generoses amb les dones. Les dones reben menys transferències socials que els homes, i el nivell d'aquestes transferències (equivalent al 26% de la renda mitjana individual disponible) és un 16% inferior a la mitjana de la UE (31%). A molts membres de la UE es constata que la despesa social en prestacions econòmiques destinades als homes és més alta que la destinada a les dones. En part, això és degut a les pensions de vellesa, que es basen en els historials laborals i que en el cas dels homes reflecteixen trajectòries amb feines més ben remunerades, més estables i de més llarga durada. Tanmateix, les prestacions tendeixen a reduir la bretxa de gènere en els ingressos, ja que en aquest cas la diferència és més baixa que en altres fonts d'ingressos (com ara els salaris). Tot i tenir una bretxa salarial de gènere inferior a la mitjana de la UE, pel que fa a les prestacions, a Espanya la bretxa de gènere és més gran que a la majoria de països membres de la UE, i la reducció de la bretxa de gènere en la renda que s'aconsegueix a través del sistema d'impostos i prestacions és una de les més baixes.

### Gràfic 5: A Espanya, la despesa social destinada als infants, el jove i les dones és més baixa que a la majoria de països membres de la UE

*Prestacions econòmiques que reben les llars amb infants, joves i dones com a percentatge de la renda mitjana disponible del conjunt de les llars*



**Nota:** els països estan ordenats de manera ascendent segons la despesa en prestacions destinades a les llars amb infants. UE-24 fa referència als 27 membres de la Unió Europea des del gener de 2020, amb l'excepció de Croàcia, Luxemburg i Romania.

Podeu consultar la llista completa de les prestacions que engloba cada epígraf a Navas Román i Villazán Pellejero, 2021. Seguint la metodologia de Figari, Immervoll, Levy i Sutherland (2011) i Avram, S., i Popova, D. (2020), les prestacions econòmiques rebudes pels joves i les dones inclouen tant les prestacions pagades individualment (per exemple, les prestacions d'atur) com les prestacions pagades per llar (per exemple, les prestacions familiars i les ajudes a l'habitatge) quan joves i dones compleixen els requisits per optar-hi (normalment, si no conviuen amb els pares i/o tenen fills propis). Si en una mateixa llar hi ha més d'una persona que pot optar a la prestació (per exemple, una parella o diversos joves que conviuen), l'import de la prestació es divideix entre ells a parts iguals.

\* Percepció de prestacions mitjana equiparada per llar expressada com a percentatge de la renda mitjana disponible equiparada del conjunt de les llars.

\*\* Percepció mitjana de prestacions en termes individuals expressada com a percentatge de la renda mitjana individual disponible total.

**Font:** elaboració per part de l'autor a partir del model EUROMOD I3.o+.

## 6 Els diferents països han implementat mesures sense precedents de suport als ingressos per mitigar les conseqüències econòmiques de la pandèmia de la covid-19

Els diferents països han fet importants passos per millorar l'accés a les polítiques de protecció social i augmentar-ne la quantia com a resposta a la crisi econòmica provocada per la pandèmia de la covid-19. A més d'oferir ajuda financera directa i indirecta a les empreses, la majoria de països membres de la UE han reforçat les polítiques de suport a l'ocupació i als ingressos, com els ERTO, les prestacions d'atur i altres programes socials.

La majoria de membres de la UE han aplicat ERTO, o han ampliat els existents, amb la finalitat de conservar els llocs de treball en empreses que han experimentat una reducció temporal de l'activitat. L'objectiu d'aquestes polítiques és evitar els acomiadaments mitjançant la reducció dels costos de la mà d'obra per a les empreses, al mateix temps que es complementen els ingressos dels treballadors afectats per una reducció de la jornada laboral. Aquestes polítiques poden adoptar diverses formes: reducció de la jornada, programes d'acomiadament temporal que subvencionen directament les hores no treballades, programes d'ajuda salarial que subvencionen les hores treballades o complements per als treballadors que veuen reduïda la seva jornada laboral. Els països han ampliat generosament els programes existents simplificant els requisits per accedir-hi, ampliant-ne la cobertura (per incloure-hi també els treballadors temporals) i incrementant-ne les quanties (OCDE, 2020).

A Espanya, on ja existien els expedients de regulació temporal d'ocupació (ERTO) abans de la covid-19, l'ús d'aquestes eines es va simplificar enormement com a resposta a la crisi originada arran de la pandèmia (OCDE, 2021; OCDE, 2022).<sup>3</sup> Així doncs, l'ús de les polítiques de suport a l'ocupació va arribar molt més ràpidament al pic durant la crisi provocada per la covid-19 que no pas durant la crisi financera global. Després d'assolir el pic, l'aplicació de polítiques de suport a l'ocupació va disminuir significativament. El novembre de 2021 s'hi recorria només en un grau lleugerament superior que a l'inici de la crisi provocada per la covid-19. La disminució en l'aplicació d'aquest tipus de polítiques no tan sols reflecteix una disminució de la necessitat de suport, sinó que també n'evidencia el caràcter cada vegada més selectiu. A més, és possible que a Espanya la concessió de primes per la represa de l'activitat també contribuís a reduir l'aplicació de les polítiques de suport esmentades (OCDE, 2022). Molts països membres de la UE van millorar l'accessibilitat a les prestacions d'atur i/o en van augmentar la quantia. Aquestes mesures van beneficiar principalment les persones en situació de cerca de feina que abans tenien feines estàndard (és a dir, assalariats amb un lloc de treball a temps complet i contracte indefinit). No obstant això, alguns països (entre ells Espanya) van flexibilitzar temporalment les condicions d'accés a les prestacions d'atur, de manera que se'n poguessin beneficiar certs empleats que en cas contrari no haurien tingut dret a percebre-les. Espanya va suspendre temporalment el període mínim de cotització també per als treballadors temporals. D'altra banda, es va permetre accedir a les prestacions d'atur als treballadors que havien perdut la feina durant el període de prova i als que havien plegat voluntàriament de la feina per acceptar una nova oferta laboral que finalment no s'havia materialitzat (OCDE, 2020). A Espanya, aquesta flexibilització de l'accés a les prestacions d'atur va deixar d'aplicar-se el març de 2022 (OCDE, 2022).

<sup>3</sup> 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).

Així mateix, diversos països van reforçar les prestacions complementàries per als treballadors i les llars que no quedaven coberts per les polítiques de substitució d'ingressos, com els ERTO i les prestacions d'atur. Entre altres mesures, es van flexibilitzar els requisits d'accés a les polítiques existents i es van introduir noves polítiques d'ajudes monetàries (sovint, de durada limitada) per a persones que de manera sobtada es trobessin en situació de necessitat o per a treballadors autònoms. Espanya va implementar una nova prestació estatal subjecta al nivell de recursos (l'ingrés mínim vital), que complementava els programes d'ajudes socials existents gestionats pels governs autonòmics.

**Gràfic 6: Els països europeus van millorar l'accés als ERTO, les prestacions d'atur i altres programes socials i en van augmentar la quantia**

	Dinamarca	França	Alemanya	Itàlia	Països Baixos	Portugal	Espanya	Suècia	Regne Unit
<b>ERTO</b>									
ERTO ja existents	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ampliació de l'accés i la cobertura	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Augment de la quantia de les prestacions		✓	✓				✓	✓	
Ampliació de l'accés per a treballadors amb feines no estàndard		✓	✓	✓		✓	✓		
Noves mesures de reducció del temps de treball	✓								✓
Noves mesures de subsidis salarials					✓				
<b>Prestacions d'atur</b>									
Millora de l'accés i la cobertura		✓				✓	✓		
Augment de la durada de les prestacions	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Augment de la quantia de les prestacions								✓	✓
<b>Altres mesures</b>									
Ampliació dels programes condicionats al nivell de recursos		✓	✓	✓	✓				✓
Noves prestacions monetàries destinades a grups específics	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

**Font:** OCDE, 2020, i polítiques socials i en matèria d'ocupació adoptades per l'OCDE per pal·liar els efectes de la covid-19, per països (<http://oe.cd/covid19tablesocial>).

## 7 Aquestes polítiques han estat eficaces a curt termini, però és possible que els efectes regressius de la crisi perdurin a llarg termini

Als països membres de la UE, l'ajuda financera proporcionada pels governs a les llars i les empreses va evitar que la dràstica baixada de l'activitat econòmica (mesurada a través del PIB) tingués un impacte greu en els ingressos de les llars i les taxes d'atur durant l'any 2020. A Espanya, aquesta situació contrasta amb les recessions dels últims anys, en què l'impacte de la crisi econòmica sobre l'atur i la renda de les llars va ser més gran que no pas sobre el PIB.

Estudis preliminars duts a terme per a diversos països europeus, entre ells Espanya, estimen que és possible que la desigualtat econòmica disminuís lleugerament el 2020, ja que les ajudes dels governs van compensar amb escreix l'efecte regressiu de la pandèmia (Almeida *et al.*, 2021). Estimacions recents per al cas d'Espanya suggereixen que a l'abril de 2020 els ingressos després d'impostos i prestacions van caure aproximadament un 5% a les llars situades a la part superior de la distribució d'ingressos, mentre que es van mantenir estables a les llars situades a la part inferior –malgrat la caiguda del 20% dels ingressos abans d'impostos i prestacions (Cantó *et al.*, 2021). No obstant això, aquests resultats encara no són concloents. Un estudi elaborat a partir de dades d'enquestes que fa un seguiment de la desigualtat econòmica durant la pandèmia de la covid-19 a França, Alemanya, Itàlia i Espanya indica que la desigualtat econòmica va augmentar inicialment (entre el gener i el maig de l'any 2020), però llavors va disminuir i va experimentar una baixada general després del setembre de 2020 (Clark, D'Ambrosio i Lepi, 2021).

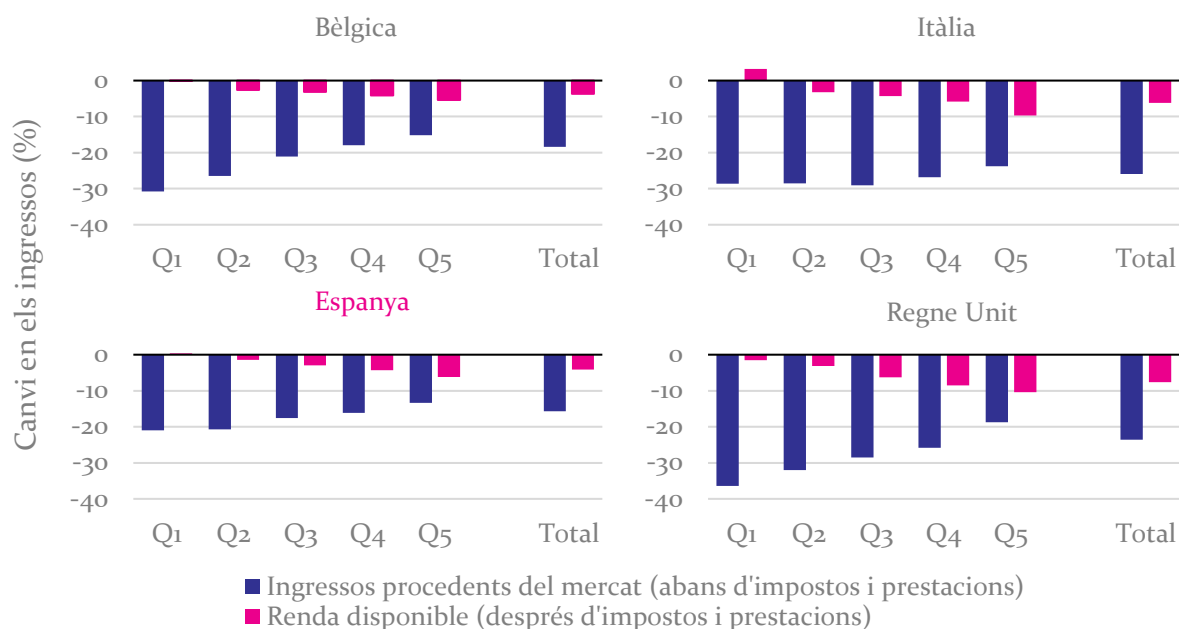
Malgrat que les respostes polítiques a curt termini per afrontar les conseqüències de la pandèmia han resultat temporalment eficaces per evitar un augment de la desigualtat econòmica, és possible que els efectes de la crisi en el mercat laboral, que podrien conduir a un augment de la desigualtat, perdurin a llarg termini. Per exemple, les llars més pobres han estat més exposades a l'atur, cosa que pot tenir com a conseqüència efectes negatius a llarg termini en les seves trajectòries laborals (Palomino, Rodríguez i Sebastian, 2020). En canvi, els treballadors amb ingressos més alts han tingut més possibilitats de teletreballar, circumstància que els ocupadors podrien premiar amb plusos salarials en el futur (Stantcheva, 2021).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Hi ha poca informació sobre les tendències d'ingressos en els diferents grups després de 2020. Els grups de treballadors en situació de desavantatge s'han recuperat més lentament de la crisi (OCDE, 2022), i moltes polítiques d'emergència ja han vençut. Així doncs, és molt possible que la desigualtat hagi augmentat des de l'any 2020.



### Gràfic 7: Les polítiques fiscals i de prestacions van resultar eficaces per protegir les llars amb menys ingressos de la disminució d'ingressos que es va produir durant les primeres fases de la crisi

*Pèrdues d'ingressos a causa de la crisi provocada per la covid-19 abans i després de les respostes polítiques dels governs, per quintils de renda disponible de les llars*



**Nota:** canvis (en %) en la renda disponible i la renda de mercat equiparada de les llars el 2020 com a resultat de la crisi provocada per la covid-19 i les respostes polítiques per part dels governs. Els quintils de renda es basen en la distribució de la renda disponible equiparada de les llars abans de la pandèmia de la covid-19.

**Font:** Cantó *et al.*, 2021.

# Conclusions

A Espanya la despesa social se situa per sota de la mitjana de la UE i afavoreix més les llars amb ingressos més elevats que les que tenen ingressos més baixos. A Espanya, les prestacions contributives estan considerablement esbiaixades cap a la part més alta de l'escala de renda. Com que han estat dissenyades pensant en els treballadors amb historials laborals estàndard i estables, és possible que les prestacions contributives no protegeixin adequadament els grups vulnerables, com les persones sense feina i els treballadors que no tenen una feina estàndard, que sovint obtenen uns ingressos més baixos (per exemple, autònoms, treballadors temporals o sense contracte o els que treballen molt poques hores). Les prestacions subjectes a condicions de recursos, destinades a les llars amb ingressos més baixos, només corregeixen una petita part de la bretxa de protecció social a Espanya.

Espanya és un dels països més desiguals de l'Europa occidental. Els seus nivells de redistribució d'ingressos són baixos tenint en compte els nivells relativament elevats de desigualtat en els ingressos procedents del mercat. A més, a Espanya la despesa social destinada a les llars amb infants, joves i dones és més baixa que la destinada a la resta de la població, i una de les més baixes de l'Europa occidental.

Per reduir la bretxa de protecció social i augmentar la redistribució d'ingressos, diversos països europeus utilitzen «sistemes de nivells», que combinen les prestacions contributives amb prestacions universals per a les famílies amb infants i prestacions de renda mínima com a mecanisme de protecció per a les persones amb menys ingressos (Immervoll, Fernandez, Hye, Lee i Pacifico, 2022). Seguint aquest «sistema de nivells», emprendre reformes estructurals centrades en els grups més vulnerables (com ara les llars amb infants, joves i dones) podria contribuir a reduir la desigualtat econòmica a Espanya.

Concretament, en línia amb algunes de les mesures adoptades durant la crisi provocada per la covid-19, Espanya pot ampliar la cobertura de les prestacions d'atur a treballadors no estàndard ajustant el període mínim de cotització exigint als treballadors més propensos a la inestabilitat laboral (per exemple, treballadors joves i treballadors amb contractes temporals) (OCDE, 2020) i reforçant els programes de renda mínima (OCDE, 2017).

Així mateix, podria incrementar la quantia i la cobertura de les prestacions econòmiques destinades a famílies amb infants o fer que les deduccions familiars en l'impost sobre la renda de les persones físiques fossin totalment reemborsables (Cantó i Sobas, 2020).

Ajustar les bases mínima i màxima de les cotitzacions a la Seguretat Social també podria contribuir a augmentar la progressivitat i la recaptació fiscal (López Laborda, Onrubia Fernández i Rodado Ruiz, 2022).

Més enllà de l'àmbit de les polítiques analitzades en aquest informe, també podria contribuir a reduir la desigualtat i a millorar l'eficàcia del sistema de protecció social espanyol limitar l'aplicació d'exempcions en l'IVA i de tipus reduïts en aquest impost amb caràcter regressiu, així com reconsiderar les desgravacions fiscals de què gaudeixen els més acabats en l'impost de successions (OCDE, 2018; OCDE, 2021).

La crisi originada arran de la covid-19 ha accentuat la precarietat laboral i és possible que hagi provocat un increment de la taxa d'atur. A la majoria de països europeus, entre ells Espanya, l'aplicació de mesures sense precedents per ampliar l'accés als programes socials i augmentar-ne la dotació ha resultat eficaç per combatre la desigualtat econòmica, almenys temporalment. Però és possible que els efectes regressius de la crisi en el mercat laboral perdurin a llarg termini si posteriorment no s'adopten mesures adequades.

# Possibles mesures

## 1

---

Les reformes del sistema de protecció social espanyol han de tenir com a objectiu eliminar les bretxes de protecció social, i per aconseguir-ho cal que se centrin en les persones que sovint no queden ben cobertes, o no queden cobertes en absolut, per les prestacions contributives (per exemple, els treballadors amb historials laborals breus o poc estables, els autònoms i altres treballadors no estàndard). Aquestes reformes s'han de dissenyar i implementar des de la perspectiva de la igualtat d'oportunitats en els diferents àmbits (gènere, edat, context social, etc.). Cal prestar atenció sobretot a les llars amb infants, joves i dones, que actualment són les menys protegides.

## 3

---

En línia amb algunes de les mesures introduïdes també durant la crisi provocada per la covid-19, Espanya pot considerar ampliar la cobertura de les prestacions d'atur a treballadors no estàndard ajustant el període mínim de cotització exigida.

## 5

---

Ajustar les bases mínima i màxima de les cotitzacions a la Seguretat Social i fer un replantejament dels avantatges fiscals regressius també podria contribuir a augmentar la progressivitat i la recaptació fiscal.

## 2

---

L'ingrés mínim vital, una nova prestació estatal introduïda durant la crisi provocada per la covid-19, pot ajudar a reduir les bretxes de protecció social a Espanya, tot i que està pensada per a casos de pobresa extrema. Una anàlisi ex post podrà aportar proves sobre si la nova mesura ha servit per respondre a alguns dels reptes a què s'enfrontaven els programes existents de suport als ingressos (per exemple, la no-sol·licitud de prestacions a les quals es podria tenir dret o les desigualtats regionals).

## 4

---

Altres mesures per reduir les bretxes de protecció social podrien incloure l'augment de la quantia i la cobertura de les prestacions econòmiques destinades a les famílies amb infants. Una altra possibilitat seria una reforma que ampliés l'accés a les desgravacions familiars en l'impost sobre la renda de les persones físiques a les llars amb menys ingressos fent-les totalment reemborsables.

# Referències

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

Avram, S., i Popova, D. (2020). «Do Welfare State Taxes and Transfers Reduce Gender Income Inequality? Evidence from Eight European Countries», sèrie de documents de treball d'EUROMOD, EM 09/20.

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

Ayala, L., i 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». A: L. Ayala. *Desigualdad y pacto social*. Observatori Social de la Fundació "la Caixa".

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

Cantó, O.; Figari, F.; Fiorio, C.; Kuypers, S.; Marchal, S.; Romaguera, M., i 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», sèrie de documents de treball d'EUROMOD, EM 4/21.

Clark, A.; D'Ambrosio, C., i Lepi, A. (2021). «The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Four European Countries». Paris School of Economics, document de treball núm. 2021-31.

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

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

Hernández, A., i Picos, F. (2021). «Income support to families with children in Spain», documents de treball del Centre Comú de Recerca (JRC) sobre impostos i reformes estructurals.

Hijzen, A., i 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: documents de treball de l'OCDE sobre assumptes socials, ocupació i emigració, núm. 268, publicació de l'OCDE.

Immervoll, H.; Fernandez, R.; Hye, R.; Lee, J., i 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». Documents de treball de l'OCDE sobre assumptes socials, ocupació i emigració. Publicació de l'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», document de treball d'EUROMOD núm. EM2/03.

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

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

OCDE (2017). *OECD Economic Surveys: Spain 2017*. París: publicació de l'OCDE.

OCDE (2018). *OECD Economic Surveys: Spain 2018*. París: publicació de l'OCDE.

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

OCDE (2020). *Social spending makes up 20% of OECD GDP*. Publicació de l'OCDE.

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

OCDE (2021). *OECD Economic Surveys: Spain 2021*. París: publicació de l'OCDE.

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

OCDE (2022). *OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*. París: publicació de l'OCDE.

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

Palomino, J.; Rodríguez, J., i Sebastian, R. (2020). «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe». A: *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». Obtingut de: [https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/stantcheva\\_covid19\\_policy.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/stantcheva_covid19_policy.pdf).

