



**CAL REDREÇAR LA DESPESA SOCIAL
I TORNAR A LA REALTAT**

Guillem López
i Casasnovas



Professor d'hisenda pública de la UPF

Repensar el benestar social

Han passat moltes coses des que Espanya començà a construir el seu Estat de benestar. I les que estan passant avui fan més necessaris els canvis. Arribar tard, però, en aquest sentit ha de poder voler dir que aprenem dels errors. Avui és ben sabut que Espanya ha viscut per sobre de les seves capacitats reals: un 10% només considerant el pes de l'ajut de la Unió Europea i del desequilibri exterior i l'efecte riquesa provocat per la bombolla immobiliària. L'elasticitat de la despesa social, gastar més i més en serveis públics sobre la base d'aquells ingressos extraordinaris, en part la va frenar el tàndem Rato-Solbes, que infrapressupostava els ingressos per no animar en excés la despesa, que en la mesura que era recurrentment fàcilment se sabia que esdevindria insostenible. En qualsevol cas, ara toca redreçar la situació i tornar a la realitat.

PER A L'EXERCICI DE SANEJAMENT que hem de fer, la comparativa de nivells de despesa social entre països desenvolupats no aporta llum al diagnòstic dels problemes: tots en volem més. En aquest sentit, és la dinàmica i no l'estàtica comparativa la variable que importa per la competitivitat; és a dir, cal valorar com les pujades de la pressió fiscal s'insereixen en l'escandall de costos i es fan repercutir en preus que es puguin fer cada cop menys competitius.

RESOLDRE AMB SENY EL SANEJAMENT de la despesa pública és una tasca de gran rellevància. A les economies eficients (*high powered*), el sector públic ha de jugar el rol de palanca per al creixement i no esdevenir un llast, ja que són precisament els serveis no comercialitzables, com els públics, els que resten fora de la competència internacional, i marquen així les diferències entre països. Tenir bona cura de no malmetre, sinó millorar, el capital humà i el capital social de l'economia ha d'estar a l'agenda. I cal no oblidar que sovint no és tant un problema del que sinó del com de l'actuació pública; és a dir, la qualitat de la despesa pública és molt important. Finalment, com recordava fa uns dies *The Economist*, la cohesió social mal entesa no pot servir com a excusa i condicionar les reformes per tornar a crear riquesa que necessita el nostre país.

SI NO RESOLEM BÉ LES TASQUES QUE TENIM, estem cada vegada més abocats a la paradoxa que *més i millor servei públic* pot acabar generant menys redistribució i una despesa financera més insostenible. Efectivament, ens trobarem, per una banda, amb menys capacitat redistributiva per la banda de la despesa, ja que com més universal és la utilització d'aquells serveis menor és la redistribució (per què pagar mútua o universalitat si la sanitat o l'ensenyament superior públics no són pitjors que els privats?). És paradoxal, però és així: és la no utilització d'alguns serveis per part dels grups de renda elevada el que fa que la despesa soci-



SALVADOR ANTON

al sigui redistributiva. Com més selectiva i més prioritzada sigui la despesa, més redistribució es pot abastar. Aquesta major utilització té alguns avantatges, ben cert, no només per a la població de renda elevada. Cohesió social? Però les conseqüències no es poden tampoc ignorar. Cal buscar termes mitjos.

A MÉS, MÉS I MILLORS SERVEIS PÚBLICS implica més finançament necessari per a la despesa. I això avui implica més inequitat per

“Si no resollem bé les tasques que tenim, estem cada vegada més abocats a la paradoxa que ‘més i millor servei públic’ pot acabar generant menys redistribució i una despesa financera més insostenible”

la banda dels ingressos (més imposició indirecta, rendes del capital més ben tractades que les del treball) dintre del que es coneix com a dualitat fiscal. De manera que si universalisme ha de voler dir tot per a tots de la millor qualitat, la situació fàcilment esdevindrà insostenible i menys redistributiva. Si el que volem significar és que tothom és elegible però no tothom és elegit, sí. La diferència entre una cosa i l'altra ens la dona l'exigència de la prioritització.

PRIORITZAR ÉS AVUI TAN NECESSARI com complicat. Complicat per al polític, ja que sovint només entén la discriminació positiva (no la negativa! Basta mirar el que ha passat amb el debat de retardar la jubilació als 67 anys...). La prioritització és complexa: requereix cirurgia fina i no titular de premsa; per exemple, en el cas esmentat, a la vista del gradient entre esperança de vida i classe social. Per al gestor públic, les proves de necessitat i mitjans, consubstancials amb la prioritització, són també complicades, ja que requereixen capacitat. L'equitat d'accés és més còmoda, però menys efectiva, ja que l'accés

sense utilització real per part dels menys afavorits no té incidència redistributiva.

DAVANT DE LA DIFICULTAT DE PACTAR continguts, pactar procediments que portin a la prioritització sembla el més raonable. De manera que, sigui a qui sigui que li toqui enfrontar-se als problemes, es fa molt convenient consensuar els mètodes de decisió (en el vel de la ignorància), tan raonables socialment com impermeables a la batalla política. Per exemple, amb l'ordenació de prestacions per cost/efectivitat; un finançament diferenciat (preus públics) per a les *conveniències*; impossibilitar que cap despesa ordinària sigui finançada per un ingress fora de cicle; que cap partida de despesa per sota de la liquidada es pugui presupostar sense justificació (de manera similar per als ingressos); cap normativa nova sense identificar la vella que substitueix; cap llei important sense la identificació de costos i beneficis i mesures sobre les quals resti avaluada. O forçar la inclusió de costos socials o de llarg termini sobre generacions futures. Etc.

PACTAR PROCEDIMENTS HA DE PERMETRE reformar situacions que ara no es veu la manera com políticament es poden portar a terme. Per exemple, reconèixer que els canvis demogràfics i del mercat de treball requereixen un nou enfocament de justícia intergeneracional. La constatació d'on sorgeixen les desigualtats, també: les capacitats cognitives i no cognitives s'originen des del naixement, fet que hauria de provocar que les polítiques públiques haguessin de considerar “els nens i les dones primer”. I el treballador poc format, sovint negligit, segon. Caldria també acabar amb la departamentalització i segmentació de les polítiques públiques, o integrar pensions, impostos/prestacions i polítiques ocupacionals. Així mateix, i depenent de la reforma dels mercats laborals, convé buscar una combinació diferent de *workfare-welfare* (és a dir, condicionar el subsidi al fet de buscar feina i no al fet de continuar a l'atur). Convindria fer més èmfasi en la bretxa fiscal que s'imposa a les famílies treballadores, o millorar l'equitat intergeneracional i intrageneracional per la via, per exemple, de jubilacions segons esperança de vida, destapant topalls, edats màximes diferenciades, imposició progressiva sobre les pensions totals, nous rols per a l'impost de successions des d'una perspectiva meritocràtica, etc. Tot això podria ajudar a configurar el que podríem anomenar una agència de procediments per a la sostenibilitat del benestar intergeneracional.

AIXÒ ÒBVIAMENT NO ESGOTA TOTS ELS TEMES; per exemple, restaria pendent el com finançar el trànsit des de les polítiques de només pal·liar a les d'invertir prevenint (però, mentrestant, continuar pal·liant), o com *retranquejar* de manera efectiva la intervenció pública amb més pes del paternalisme llibertari: l'Estat recomana, però no obliga.