

ECONOMÍA PARA  
UNA VIDA MEJOR

11

## ÍNDICE

<b>Los desafíos de la próxima década .....</b>	<b>2</b>
<b>Gobernar la transformación en beneficio de la mayoría .....</b>	<b>12</b>
<b>Economía para una vida mejor .....</b>	<b>16</b>
Más empleos y mejores salarios sobre los que construir vidas estables y una economía sólida .....	18
Política industrial para un cambio en el modelo productivo y la transición energética .....	22
Potenciación de las distintas funciones del estado de bienestar y, específicamente, el sector de cuidados.....	30
Reforma y potenciación de la Administración .....	33
Reducción de la desigualdad.....	35
<b>Claves para la reforma del sistema de financiación autonómica .....</b>	<b>37</b>
<b>Una reforma fiscal progresista para unas políticas públicas ambiciosas.....</b>	<b>43</b>
Bases para una reforma fiscal progresista.....	46

## Los desafíos de la próxima década

**La economía mundial se encuentra en un momento de transformaciones profundas y de gran alcance, con resultados complejos y que afectan a aspectos sustanciales de su funcionamiento y condicionan su futuro. Estas transformaciones se manifiestan a lo largo de cuatro ejes principales:**

**1. La crisis ecológica** es el resultado del persistente crecimiento de la actividad humana (población, consumo per cápita, uso de materiales) en un planeta de dimensiones finitas y en un ecosistema que requiere de una variedad de equilibrios físicos, químicos y biológicos para ser viable. Esta crisis tiene diferentes manifestaciones. La más visible es la del calentamiento global y sus impactos sobre el clima, pero hay que sumar también la creciente reducción de las reservas minerales, la contaminación o los problemas derivados de la crisis de biodiversidad. Para la economía española, esta situación es especialmente aguda, debido a que está situada en una de las zonas más afectadas por el cambio climático. La crisis ecológica genera fuertes dudas sobre las **bases de especialización de la economía convencional** y exige, entre otras actuaciones prioritarias, un **cambio en el modelo energético** para luchar contra el cambio climático. En cualquier caso, el cambio que se requiere es más profundo: se trata de adaptar nuestra sociedad al conjunto de problemas que genera la crisis ecológica. En definitiva, son necesarios **cambios radicales en las formas de producir y consumir** que exigen transformaciones en muchos campos. Sobre el futuro de la economía pende también la incógnita de si las medidas adoptadas o pendientes de adoptar para frenar la emisión de gases con efecto invernadero serán suficientes o si será necesario adoptar medidas más agresivas que puedan tener un efecto profundo sobre las dinámicas económicas.

**2. La digitalización** masiva y la introducción de la inteligencia artificial en los procesos productivos plantean también desafíos importantes que pueden afectar de manera diversa a la población. La cuestión para nuestro país no es tanto el fomento del uso de estas tecnologías,<sup>1</sup> sino **su utilización más efectiva como herramienta de mejora de la productividad y la calidad de vida, por ejemplo, liberando tiempo para actividades no directamente productivas.**

La revolución digital se presenta como un salto tecnológico que mejorará la eficiencia general de los procesos productivos y el consumo, y permitirá nuevos desarrollos científicos y una mejor adaptación de la actividad económica a las necesidades sociales. Parte de estas mejoras son ya palpables en muchos campos (medicina, actividades laborales de riesgo, etc.).

---

<sup>1</sup> Según el Índice de la Economía y la Sociedad Digital (DESI), un índice compuesto elaborado por la UE, España ocupa un puesto relativamente alto en términos de penetración de las tecnologías digitales. En 2022, con una puntuación de 60,8 (comparada con el 52,3 de la media de la UE), España ocupaba el séptimo puesto, tan solo por detrás de los países nórdicos, los Países Bajos y Malta, y por delante de países como Alemania (52,9) o Francia (53,3).

Sin embargo, frecuentemente las visiones más optimistas de la revolución digital como *Deus ex machina* pasan por alto tanto sus limitaciones como el hecho de que los cambios económicos y tecnológicos rara vez suponen mejoras para todos los colectivos implicados en ellos. En concreto, la revolución digital se asocia a, al menos, los siguientes riesgos:

- La digitalización generalizada requiere de un creciente consumo de energía (como ha sucedido con las criptomonedas y ocurre con la gestión de bases de datos en la nube) y materiales (tierras raras) que no está claro que sea compatible con los desafíos que plantea la crisis ecológica.
- Las técnicas digitales controladas por poderes públicos y privados pueden generar nuevas formas de discriminación y control social, visibles ya en campos como las relaciones laborales (uso de algoritmos poco transparentes en la gestión de recursos humanos), la manipulación política o los seguros.
- El uso masivo de las técnicas digitales genera problemas de desigualdad en términos de «brecha digital» y de «pared digital»<sup>2</sup> que dificultan el acceso a los recursos públicos y a los servicios privados.
- Existe el riesgo, todavía no plenamente contrastado empíricamente, de que la introducción de nuevas tecnologías digitales, por su mayor facilidad para la sustitución de trabajadoras y trabajadores que realizan tareas rutinarias, genere una destrucción de empleo en los segmentos centrales de la distribución salarial, lo que llevaría a una polarización del empleo y un aumento de la desigualdad.
- Podría producirse desempleo tecnológico si el ritmo de sustitución de trabajo por capital fuese superior a la creación de nuevos empleos en nuevas actividades económicas o no fuese acompañado de una reducción del tiempo de trabajo (como la que sí ocurrió en el pasado).

El reto al que nos enfrentamos, por lo tanto, está en **desarrollar una gestión pública de las nuevas tecnologías que sea capaz de gobernar la digitalización** tanto en lo que se refiere a la selección de aquellos espacios donde los beneficios sociales son claramente positivos como en lo relativo a minimizar los riesgos que conlleva dicha transformación, poniendo en marcha las políticas de formación necesarias para facilitar el reciclaje de las personas trabajadoras afectadas e incentivando aquellas tecnologías con un efecto global sobre el mundo laboral más positivo.

3. Un tercer eje de transformación estructural tiene que ver con los **cambios en el proceso de globalización** que se derivan de las enseñanzas de las últimas crisis y de los excesos de la financiarización. El modelo de globalización de las décadas pasadas despreció la resiliencia y la seguridad en aras del bajo coste, y provocó el incremento insostenible de la

---

<sup>2</sup> Ausencia de una interacción adecuada entre ciudadanía/personas consumidoras y Administración/empresas.

deuda y la desigualdad, debilitando la demanda y los mercados internos. Se ha comprobado que la dependencia excesiva de los mercados internacionales puede ser un problema y ya hay empresas globales que se están **replantando la relocalización de sus cadenas de valor**, porque la inseguridad y el riesgo constante se han convertido en costes cada vez más elevados. Se avecina un cambio en favor de la **resiliencia en las industrias estratégicas** (semiconductores, baterías ecológicas, minerales y materiales cruciales, y productos farmacéuticos) el reciclaje de personas trabajadoras y el refuerzo de la industria manufacturera local.

4. El cuarto eje lo define un **contexto demográfico** muy distinto al pasado. La alta esperanza de vida,<sup>3</sup> junto con la baja tasa de fertilidad, de las menores de los países de la OCDE, ha puesto en marcha un **cambio en la estructura etaria** que se ha materializado en un aumento del peso de la población de más de 64 años y una reducción del peso de la población de menos de 15 años. Este fenómeno demográfico y social plantea diversos retos, que van desde su impacto sobre el sistema sanitario y sus efectos sobre los servicios de dependencia a su impacto sobre la evolución de la fuerza de trabajo y el gasto en pensiones.

Es previsible un aumento de la relación entre las personas de más de 65 años, que en su mayoría están retiradas de la actividad laboral de mercado, y la población potencialmente activa (tasa de dependencia de personas de más de 64 años, que podría pasar del 30 % en 2020 al 37 % en 2030 y a alrededor del 60 % en 2050). En todo caso, el impacto de esta dinámica depende sobre todo de la «**tasa de dependencia económica**» (**TDE**) o **tasa de dependencia total** (relación entre toda la población dependiente<sup>4</sup> y la población ocupada) que también se ve afectada por la **tasa de empleo** (personas ocupadas sobre personas potencialmente activas). Si España logra converger en la próxima década en términos de tasa de empleo con los valores de países como Alemania, los efectos de ese proceso de cambio demográfico se verían en gran parte neutralizados.<sup>5</sup>

Por otro lado, en 2022 hay un 30 % más de mujeres que de hombres mayores de 65 años (1,25 millones más de mujeres). Resulta, por tanto, de gran trascendencia la **brecha de género de las pensiones** existente en nuestro Sistema de la Seguridad Social, que implica que la pobreza entre las personas mayores es, principalmente, femenina. La pensión media de los hombres es un 48,5 % superior a la de las mujeres.

---

<sup>3</sup> Antes de la pandemia, España ocupaba el tercer lugar en esperanza de vida, detrás de Japón y Suiza. La pérdida de 1,5 años de esperanza de vida tras la pandemia, una de las más altas del mundo, la ha bajado al séptimo lugar.

<sup>4</sup> Personas menores de edad, personas en edad de trabajar que están inactivas o desocupadas, y personas que ya se han jubilado.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la tasa de dependencia total de España a principios de la década de 1960 (1,75) y especialmente durante la transición político-económica (2,32) era muy superior al valor que se espera que alcanzará a mediados de este siglo (1,41), con un aumento de la tasa de actividad al 84 % y pleno empleo. Este es, precisamente, uno de los objetivos que establecemos más adelante para la próxima década.

**Este cambio demográfico actúa en varios frentes:** (1) una reducción de la presión de la oferta que ha caracterizado nuestro mercado laboral: por primera vez en muchos años, y esa es una buena noticia, es posible que —con políticas económicas adecuadas— estemos en mercados con un exceso de demanda, y no lo contrario; (2) un aumento del gasto en pensiones de jubilación, que podría pasar, según distintas estimaciones, del 12 % actual al 15,3 % en 2040, una cifra que sigue siendo, no obstante, asumible,<sup>6</sup> y (3) un aumento de la relación capital/trabajo y el correspondiente aumento de la productividad. Por otra parte, sin duda el aumento de la población jubilada también repercutirá en un aumento de la producción extramercado, en muchos casos con un fuerte impacto redistributivo, que no se contabiliza en el PIB.

El cambio de la dinámica demográfica permite también destacar tanto el **papel positivo de la inmigración** para el mantenimiento de la actividad económica y la protección social como la perspectiva de los **derechos humanos** con la que hay que contemplarla. Esto exige reforzar los **mecanismos de integración económica y social de este colectivo**, con mecanismos legales que impidan que se genere un segmento laboral de personas sin derechos, con un sistema formativo que facilite la integración laboral, una planificación de provisiones públicas y vivienda, y una intervención pública que neutralice las culturas xenófobas y racistas que pueden bloquear buenas políticas migratorias. En 2021, la renta media per cápita de las personas extranjeras fue notablemente más baja que la de la población española (entre un 57 %, para las no nacidas en la UE, y un 29 %, para las nacidas en la UE). Además, es preciso destacar que esta brecha de ingresos afecta de una manera particular a las mujeres migrantes procedentes del Sur global, que se incorporan a las cadenas de cuidados mundiales en condiciones laborales y salariales de precariedad. En nuestro país, el Real Decreto Ley 16/2022, de 6 de septiembre, ha supuesto un avance en el camino de la equiparación de las condiciones de trabajo y de seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del hogar, pero aún queda mucho camino hacia el reconocimiento del valor económico de todos los trabajos de cuidados que resultan indispensables para el sostenimiento de la vida y que tradicionalmente han sido, y siguen siendo, invisibilizados y feminizados.

Otro aspecto que no podemos dejar de nombrar es el de la **despoblación de una gran extensión de territorio del interior peninsular**. En España, el 60 % de la población vive en provincias costeras y, si le añadimos Madrid, el porcentaje asciende al 75 %. La densidad media de población en España está en 94 personas por kilómetro cuadrado, pero en Teruel, Soria o Cuenca está por debajo de 12,5. En términos de geografía económica, la dinámica del mercado tiende a concentrar la población en áreas metropolitanas, a costa de despoblar otras.

---

<sup>6</sup> *Ageing Report 2021*, European Commission, p. 248. Esta es una cantidad similar al gasto en pensiones de vejez (sin contar viudedad y supervivencia) que tiene Italia en 2020 (Eurostat).

Aunque la distribución de la población por áreas geográficas sigue una dinámica compleja, una de sus causas reside en la aparición de **economías de escala y espectro**: menores costes a medida que se produce para un mercado más amplio, lo que se traduce, entre otras cosas, en más oportunidades de empleo y más variedad de oferta de bienes y servicios para la población que se concentra en esas vastas áreas metropolitanas. Como consecuencia, hay territorios sumidos en un círculo vicioso por falta de población joven y por **falta de servicios, tanto privados como públicos**. Estrategias como el fomento del turismo, si bien ayudan algo a mejorar la situación, son una solución incompleta, debido a la elevada estacionalidad, el desarrollo de infraestructuras poco útiles para la población establecida allí y los bajos salarios que genera esa actividad. En buena medida, esta situación se debe a una **falta de inversiones públicas** durante un período prolongado de tiempo. Con la finalidad de que los problemas de la despoblación no se agraven más en el tiempo, la Administración pública debería adoptar un posicionamiento activo que garantice el acceso a una serie de servicios básicos con un mínimo de calidad (conectividad, acceso a educación y sanidad, servicios bancarios, correos, etc.), oportunidades de negocio en condiciones razonables y mantenimiento de infraestructuras no rentables desde un punto de vista económico privado (depuradoras, infraestructuras de telecomunicaciones, carreteras, etc.).

**A la vez que se enfrenta a estos nuevos desafíos, España tiene que abordar los problemas que tradicionalmente han condicionado el bienestar de la población.**

- España se encuentra todavía muy por detrás de los países de nuestro entorno en términos de la **tasa de empleo**: un 63 % de la población en edad de trabajar estaba ocupada en 2021, frente al 80 % de los Países Bajos o el 76 % de Alemania. Esta diferencia se explica fundamentalmente por una **tasa de paro** más de 6 puntos por encima de la media europea. Salvo en los años inmediatamente anteriores a la Gran Recesión, esta diferencia ha sido de hecho una característica de nuestra economía en los últimos 50 años. También tenemos un empleo de **peor calidad**, medido por distintas dimensiones como las cualificaciones requeridas, las características de la relación laboral (estabilidad contractual, oportunidades de desarrollo profesional), los riesgos laborales, el tiempo de trabajo o la remuneración.

A esto hay que añadir las **brechas de género**. El **desempleo** entre los hombres cerró 2021 en el 13,1 % y entre las mujeres fue más de tres puntos superior, del 16,7 %. Aún es mayor la diferencia entre hombres y mujeres en las tasas de **parcialidad**: un 6 % frente a un 22 %. Esto repercute de forma muy significativa en sus salarios, carrera profesional, independencia económica y futura jubilación. En su gran mayoría, estos empleos a tiempo parcial o bien son involuntarios (subempleo), o bien son situaciones derivadas de que estas mujeres tienen que realizar trabajos no remunerados en el seno del hogar. La brecha de género en el **salario por hora** es actualmente de 10,6 puntos, muy alejada de países como Finlandia (menos de 5 puntos porcentuales), donde existe una mayor equiparación de

derechos sociales entre hombres y mujeres. Teniendo en cuenta además la cuestión de la parcialidad, la brecha en términos del **salario total**, que es la realmente significativa, alcanza el 23 %. Más aún, cualquiera de estas dos brechas salariales es **mucho mayor en los tramos bajos de renta**: en el decil inferior, los hombres ganan un 61 % más que las mujeres y un 31 % más en el cuartil inferior; mientras que en el cuartil superior, los hombres ganan un 18 % más y en el decil superior un 17 % más.

Finalmente, nuestro empleo ha sufrido una desproporcionada **inestabilidad** y sensibilidad al ciclo económico. La comparación entre el impacto sobre el empleo de la Gran Recesión y la crisis de la COVID-19, no obstante, pone de manifiesto que esa volatilidad del empleo se puede reducir mediante la aplicación de una adecuada política económica contracíclica. La drástica reducción de los contratos temporales que se deriva de la reforma laboral de 2011 debería moderar también a partir de ahora la volatilidad del empleo en las fases de menor crecimiento.

- España también tiene un nivel de **productividad** menor que otros países europeos: alrededor de un 5 % por debajo de la media de la UE y sensiblemente por debajo de la productividad de la Eurozona (13 %) y de países como Francia (24 %) o Alemania (22 %). Ello responde de forma importante a la composición de la **estructura productiva** de nuestro país, con un peso elevado de puestos de trabajo de baja y media cualificación, muchos de ellos en el sector servicios. Y este modelo productivo también explica, en última instancia, la calidad del empleo, junto a la regulación laboral y la cultura empresarial. Las empresas españolas tienen que mejorar su posición en las cadenas globales de valor situándose en las fases de mayor valor añadido. Para ello, es necesario superar el déficit en I+D+i, tanto pública como privada.

Otro factor importante sobre el que hay que actuar es el **tamaño de nuestras empresas**. Las empresas grandes producen mejor, pagan más a su plantilla al abrigo de convenios de empresa específicos, innovan más y se internacionalizan en mayor grado. Debemos dejar de ser un país de microempresas y ambicionar un tejido empresarial con empresas más grandes.

También es cierto, en sentido contrario, que la propia estructura productiva de la economía española es un factor que favorece esta pequeña dimensión empresarial, por la menor presencia de sectores con economías de escala. Del mismo modo, el crecimiento de las empresas medianas se encuentra muchas veces limitado por el excesivo poder de mercado de las grandes, lo que dificulta a las más pequeñas el acceso a redes y el aprovechamiento de sinergias. Por eso, hay que actuar con más determinación para impulsar la competencia.



- El crecimiento del empleo y de la productividad son los dos factores que, en último término, permiten elevar la renta per cápita.<sup>7</sup> Ahora bien, la traducción de este incremento en bienestar para la mayoría de la población depende igualmente del funcionamiento de los mecanismos de **distribución**, tanto los de mercado como los públicos. Y no solo tenemos una productividad más baja, sino que su crecimiento no se ha trasladado totalmente al crecimiento salarial, lo que ha generado en las últimas décadas —y especialmente tras la Gran Recesión— una caída de la **participación de los salarios en la renta**. De ahí la importancia que tiene mejorar la «**predistribución**», con actuaciones que inciden en cómo se reparte la renta entre salarios y beneficios en su proceso de generación, y en la propia dispersión de las rentas salariales. Señalaremos algunas de ellas en la tercera parte de este documento, pero podemos anticipar que gran parte de las políticas públicas, desde la acción normativa (la regulación laboral o el salario mínimo, por ejemplo) a la política educativa, las actuaciones se centran en esta primera ronda de distribución de la renta. Además, otro factor clave es la capacidad de las **políticas públicas** para actuar sobre los resultados del mercado y reconducirlos mediante el juego de impuestos, transferencias e inversión social, alterando la distribución resultante y el acceso a bienes y servicios de la población, tanto públicos como de mercado. El desarrollo tardío de nuestro **estado de bienestar**, relativamente escaso además en términos comparativos con los principales países socios de la UE, explica en gran medida el mayor grado de desigualdad en la distribución de la renta existente en España con respecto a la UE. Y la debilidad del estado de bienestar obedece, en gran parte, a un **sistema impositivo** que genera unos ingresos fiscales sensiblemente inferiores a la media comunitaria y reduce los recursos disponibles para financiar las políticas públicas.

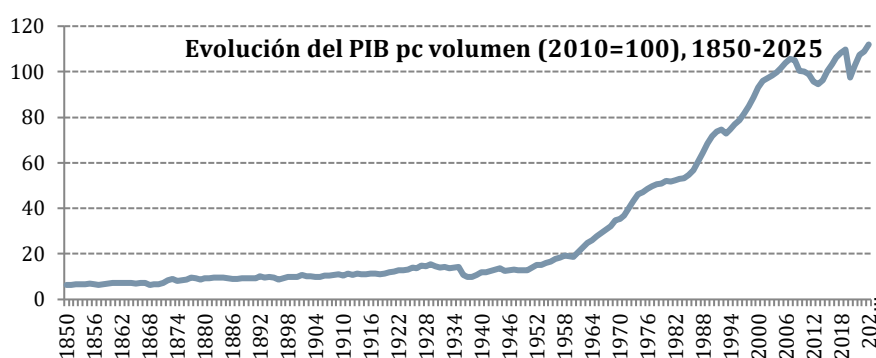
**La situación de la economía española también se caracteriza en estos momentos por los efectos acumulados de la Gran Recesión, la crisis de la COVID-19 y la invasión de Ucrania y la crisis energética asociada a esta.**

- Tradicionalmente, la economía española se ha caracterizado por una elevada volatilidad y la repetición de **crisis recurrentes**. Este modelo provoca vulnerabilidad económica y social, generando en las recesiones niveles de desempleo muy elevados difíciles de reducir en las fases de crecimiento. Este hecho tiene que ver, nuevamente, con nuestra especialización productiva, pero también con un margen limitado de intervención contracíclica, por las reglas fiscales «autoimpuestas» derivadas de la gobernanza económica de la UE y la dependencia de los mercados financieros internacionales.
- Como se ve en el gráfico adjunto, la acumulación de estas últimas crisis ha supuesto que la renta media se estanque en el nivel de hace 15 años. Además, lo ha hecho con una

---

<sup>7</sup> Más adelante señalaremos la debilidad de este indicador y la necesidad de completarlo con nuevas dimensiones, ya que existe una brecha importante entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del bienestar económico.

distribución muy sesgada de los ingresos,<sup>8</sup> lo que dificulta a muchas personas el acceso a bienes básicos como la vivienda y otros servicios fundamentales. Esto genera inseguridad y una grave quiebra de sus posibilidades de desarrollar con normalidad sus proyectos vitales. Es por ello de vital importancia garantizar la suficiencia del estado de bienestar para asegurar el acceso a servicios básicos y actuar frente a la desigualdad de mercado.



Fuente: Leandro Prados de la Escosura, «Índice de volumen (2010=100)». (\*) Crecimiento del PIB real. INE, Banco de España (2021). «Producto Interior Bruto (PIB) y Contabilidad Nacional (1850-2020)» [dataset]. Versión 2. Repositorio institucional del Banco de España. (\*\*) 2022-25 calculado a partir del crecimiento del PIB estimado por el Banco de España, octubre 2022.

**Esta vulnerabilidad económica es más acusada en el caso de las mujeres.** De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida, si la persona de referencia en el hogar es una mujer en lugar de un hombre, la renta media de ese hogar es un 14,6 % menor. En consonancia, si la tasa de pobreza de la población española, en general, es del 21,7 %, la de los hogares compuestos por una persona adulta y menores dependientes llega al 45,5 % y casi 6 de cada 7 de esos hogares son monomarentales. El riesgo de pobreza de los hogares encabezados por una mujer sola más que duplica al de los encabezados por hombres solos: 52 % frente al 25 %.

- A estos problemas se ha unido recientemente el efecto de la **inflación**, derivada principalmente de la crisis energética, del deficiente funcionamiento de los mercados de la electricidad y de la falta de competencia en algunos sectores fundamentales, como se refleja en el traslado de estos mayores costes a los precios finales y los aumentos de los márgenes de beneficios que se están produciendo. Nuevamente, se está poniendo de relieve un **desigual reparto de sus efectos**, provocando una caída de los salarios reales y de la renta disponible de los hogares, especialmente de aquellos con menores ingresos,

<sup>8</sup> En 2021 España era, con un índice de Gini del 33 %, junto a Portugal, el quinto Estado miembro de la UE con mayor desigualdad de renta disponible, tan solo por detrás de Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía.

para los que el peso de los bienes más afectados por la inflación como energía y alimentación es mucho mayor que la media.<sup>9</sup> También se está visibilizando la necesidad de actuar decididamente para reducir nuestra **dependencia energética** y el excesivo consumo de combustibles fósiles, que no solo son contaminantes, sino que su provisión está sujeta a incertidumbres geopolíticas y a la influencia de mercados muy financiarizados.

- No obstante, es necesario destacar la **gestión completamente diferente de las últimas crisis** en relación con la Gran Recesión. El aprendizaje del fracaso de las políticas de austeridad fiscal y salarial implementadas entre 2010 y 2013 llevaron a la adopción durante la pandemia de medidas orientadas —ahora sí— a la protección de los ingresos de los hogares, los empleos y el tejido productivo. El uso que se ha dado en España al mecanismo de los ERTE y el desarrollo a escala europea de los fondos *Next Generation* refleja especialmente bien ese giro en la política económica. Igualmente, en el último año y medio se han desplegado en España un conjunto significativo de medidas que no solo se han dirigido a reducir la inflación, sino también a paliar sus efectos sobre la renta de los hogares. **Este cambio de enfoque de las políticas económicas debe mantenerse y potenciarse en el futuro**, evitando por ejemplo que se trate de abordar la actual subida de la inflación con una nueva dosis de austeridad monetaria y fiscal.

**Paradójicamente, la necesidad —ineludible— de hacer frente a los nuevos desafíos estructurales a los que nos enfrentamos (transición energética y digital, cambios en la globalización) puede facilitar la solución de problemas que llevan décadas enquistados, si adoptamos colectivamente las decisiones adecuadas.**

- La doble transición, energética y digital, requiere movilizar una **inversión no solo cuantiosa, sino innovadora**, que es exactamente lo que Europa necesita para combatir las tendencias hacia el estancamiento a largo plazo que parecían estar consolidándose. Para España, es también una oportunidad para catalizar un cambio del modelo productivo y la convergencia en términos de empleo con el resto de los países europeos.
- Particularmente, la obligada **apuesta por las energías renovables** y la acreditada capacidad de España en este frente deben ser un elemento diferencial para la **atracción de industrias** a las que se les puede ofrecer energía limpia, abundante, segura y de precios bajos; y ha de servir de acicate para el propio sector de fabricación de componentes para la producción energética. España no debe convertirse en un mero exportador de recursos energéticos baratos, sino que debemos facilitar e impulsar, a través de diferentes herramientas complementarias, la implantación de empresas en sectores industriales innovadores y de alta demanda.

---

<sup>9</sup> Según Eurostat, en 2015 el 20 % de las familias con menor renta dedicaban un 30 % de sus ingresos a alimentación y bebidas no alcohólicas, frente al 10 % de las familias con renta superior.

- La revisión de la lógica (ingenua e interesada) de la globalización hace que en los próximos años la Unión Europea vaya a hacer, bajo el paraguas de la denominada autonomía estratégica, una apuesta por la **relocalización de actividades** hoy concentradas en otros continentes. Nuestro país dispone de fuentes de energía renovable y de capacidad para ofrecer espacios, capitales, insumos intermedios, capital humano y ventajas de posición que pueden resultar decisivos en la nueva etapa en la que entra la economía mundial. Debemos aprovechar la revisión de las cadenas de valor globales para resituar a España en el mapa industrial internacional.
- En definitiva, España puede **hacer frente con éxito a estas fracturas estructurales de la economía mundial** si hace más sostenible y circular su aparato productivo al mismo tiempo que se reindustrializa aprovechando la nueva fase de la globalización en la que entramos, si crea mecanismos innovadores de financiación pública y de asociación pública y privada orientados a aumentar la complejidad de nuestra economía, y si fortalece su mercado interno al mismo tiempo que aumenta la seguridad y la eficiencia de los canales de aprovisionamiento. Todo ello puede permitir sostener el endeudamiento provocado por las crisis y combatir la desigualdad.
- Debemos hacerlo, además, **asumiendo el desafío de asegurar, con políticas públicas adecuadas, que estas transformaciones no tengan impactos negativos en la distribución** de la renta y la riqueza, y que no haya grupos de personas afectadas de forma especialmente negativa por estos cambios. La crisis ecológica plantea la necesidad de una reconversión general de la actividad humana, reduciendo su impacto en el uso de materiales y su huella ecológica general. Los efectos conjuntos de la digitalización, la robotización y la descarbonización sobre algunos empleos pueden ser importantes. En sentido contrario, los tipos de consumo más intensivos en carbono se concentran en los niveles de renta más elevados (el 1 % de las personas más ricas del mundo contamina el doble que la mitad más pobre). El desafío, por tanto, es tratar de que esta transición se haga minimizando los costes sociales para la mayoría de la población, es decir: que sea una **transición justa**.
- Tampoco debemos eludir que hoy existen algunas dudas sobre los **límites que estos cambios acaben imponiendo al ritmo de crecimiento de la actividad económica compatible** con la preservación de los equilibrios ecológicos (al margen de que sea seguro que debe haber un cambio cualitativo en esta actividad). Algunas opiniones consideran que la posibilidad de hacer frente a la crisis ecológica con un cambio tecnológico (el paso a energías limpias y la digitalización) se basa en un planteamiento excesivamente optimista y no tiene en cuenta que estas tecnologías se basan, a su vez, en un uso intensivo de materiales y energía. Por el contrario, otros trabajos plantean la posibilidad de aprovechar la transición energética para estimular la economía y generar empleo, en lo que sería un círculo virtuoso que conectara el objetivo del pleno empleo con el abordaje de la cuestión medioambiental.

## Gobernar la transformación en beneficio de la mayoría

**Estas oportunidades de transformación de la economía española que se abren en la próxima década no se realizarán de forma espontánea y automática por los mecanismos del mercado, sino que se requiere una actuación colectiva orientada: un proyecto económico de país. Esto solo será posible con un papel proactivo de las instituciones públicas, para promover y orientar la dirección del cambio, para garantizar una transición justa y para reducir la incertidumbre y dar seguridad a todas las personas.**

- En las últimas décadas, desde el triunfo de la «revolución conservadora», el Estado ha venido asumiendo un rol muy limitado, reducido a una función regulatoria para el perfeccionamiento de los mercados («arreglador de mercados» en términos de M. Mazzucato) y subordinado por completo a la iniciativa privada. Esto le ha impedido hasta ahora hacer una contribución significativa a la resolución de problemas como el necesario cambio en el modelo productivo y, desde luego, le impediría impulsar la adaptación a los nuevos desafíos que hemos mencionado. Para ello van a ser necesarias cuantiosas inversiones muy focalizadas en una dirección concreta, y esto requiere reconocerle al Estado un papel de **«creador y coordinador de mercados»** que incluya una **acción emprendedora e inversora**, en colaboración con la iniciativa privada, pero no subordinada a ella. El Estado puede y debe liderar el cambio, orientando su dirección, para lo que es necesario recuperar una **política industrial proactiva**, entendida como el conjunto de acciones públicas **orientadas a la transformación del modelo productivo**. Esto no implica ni la promoción de todos los sectores industriales (sino de industrias seleccionadas), ni solo de sectores industriales (pudiendo promocionarse también ciertos sectores agrícolas o de servicios).
- El **fracaso de las políticas de austeridad** aplicadas durante la Gran Recesión, por un lado, y los **buenos resultados de las políticas públicas puestas en marcha tras la pandemia** para proteger los empleos, los ingresos de los hogares y el tejido productivo, por otro, han favorecido este cambio en la visión predominante sobre el papel de las políticas públicas. La **crisis inflacionista** también está contribuyendo a este giro, al observarse la importancia de que los gobiernos adopten **medidas regulatorias específicas** para controlar el crecimiento de los precios **en mercados concretos** con una importancia sistémica en términos inflacionistas (hasta ahora, esta intervención se ha concentrado en los mercados de la energía, pero podría ampliarse a otros sectores, como el de la alimentación, la vivienda o el sector financiero).
- Otro elemento sustancial para gobernar este proceso de transformación económica es la promoción de un **nuevo contrato social**: esto es, el alineamiento entre los distintos actores

y actrices sociales en torno a propósitos comunes y a los roles que cada uno haya de cumplir en su consecución, asegurando un alto grado de cohesión social.

A partir de 2008, con el trasfondo de la sucesión de crisis económicas, un profundo malestar se ha ido poniendo de manifiesto en todo el mundo occidental. También, desde luego, en la sociedad española. La **quiebra del modelo neoliberal** dejó paso a una situación en la que muchos de los problemas que habían estado en gran medida ocultos durante las décadas anteriores —como el estancamiento de los salarios, la insuficiente financiación del estado de bienestar y la creciente desigualdad— emergieron con fuerza mostrando sus peores caras.

La clave para la definición de una **política económica progresista en la próxima década** está en conseguir que, a diferencia de lo ocurrido a partir de 1980, cuando las dinámicas de cambio inducidas por el paradigma neoliberal condujeron a una desigualdad rampante y a una creciente fragmentación social, ahora se diseñen **mecanismos efectivos para que las transformaciones que debemos impulsar no generen perdedores netos y se refuerce la cohesión social**.

Este nuevo contrato social es imprescindible para afrontar la multiplicación del malestar social y, en último término, el deterioro democrático y el riesgo de ascenso de movimientos autoritarios. El contrato social también es la forma de abordar la **incertidumbre** radical que caracteriza el actual contexto de transformación de la economía mundial. A la vez, esa propia incertidumbre facilita el consenso social, pues los grandes actores y actrices económicos —empresas, Estados, organizaciones sociales— serán más proclives al acuerdo, en tanto en cuanto no sean capaces de verse *a priori* como ganadores o perdedores. La aparición de un nuevo contexto de profunda transformación productiva, por tanto, además de traer consigo importantes riesgos sobre los que se debe actuar, supone también una gran **oportunidad para la definición de ese nuevo contrato social**.

Este nuevo contrato debe incorporar, en primer lugar, una corrección en profundidad de las causas del malestar, empezando por revertir las tendencias a la desigualdad y garantizando la igualdad entre mujeres y hombres; un modelo productivo profundamente renovado que abarque, entre otros aspectos, un cambio en las relaciones entre Estados y mercados; una mejora del grado de competencia, lo que exige minorar las posiciones de dominio de los oligopolios; y un nuevo sistema para repartir los costes de esas transiciones, con mecanismos efectivos para compensar a las partes perdedoras.

Todo ello solo podrá hacerse a través de **amplios consensos sociales y políticos**. La vocación de la izquierda transformadora ha de ser la de incorporar a ese acuerdo los vectores programáticos que le son propios.

- La extensión de las políticas públicas —tanto en el marco del estado de bienestar (educación, sanidad, cuidados) como de la nueva política industrial y de una inversión

pública protagonista— requiere resolver también el **déficit de recursos que caracteriza a nuestro sistema tributario**, mediante una reforma en profundidad. Sin duda, además, una parte fundamental de ese nuevo contrato social debe ser el impulso de la **justicia fiscal**, entendida en el sentido de una contribución adecuada de todos los miembros de la comunidad a la financiación de las políticas públicas. Especialmente, es necesario **reequilibrar la contribución demasiado baja** que hacen las grandes corporaciones, las personas propietarias de grandes patrimonios y las rentas procedentes del capital.

**Esta nueva orientación de las políticas públicas tiene necesariamente una dimensión internacional (con un replanteamiento del papel de los organismos internacionales) y, principalmente, europea.**

- En los últimos años, se han multiplicado los argumentos académicos a favor de ese nuevo rol de las políticas públicas al que estamos haciendo referencia. Lo más interesante, sin embargo, es que **su recepción en grandes ámbitos de decisión política, como los de la Unión Europea, parece cada vez mayor**. La forma diferente de reaccionar a las últimas crisis en comparación con la Gran Recesión y decisiones como la suspensión de las reglas fiscales o la emisión de Eurobonos para financiar con fondos europeos programas nacionales de inversión y reforma así lo atestiguan. Sin embargo, no se puede dar por hecho que este cambio de orientación se haya consolidado definitivamente. España debe liderar en Europa —como ya está haciendo en algunos aspectos— las posiciones favorables a un cambio definitivo del marco y la orientación de la política económica.
- En este sentido, un aspecto especialmente relevante es el de la **reforma de las normas fiscales** que se está discutiendo actualmente en la Unión Europea. Durante años, unas normas pro-cíclicas, dogmáticas y con un sesgo autoritario han dificultado la convergencia económica de la Unión, limitado la capacidad de inversión y dañando la legitimidad democrática de la gobernanza económica europea. La nueva realidad de endeudamiento de los Estados miembros —consecuencia de los efectos acumulados de las crisis recientes—, las nuevas dinámicas de la política monetaria y las necesidades de inversión para acometer la transición ecológica han acabado por hacer evidente la necesidad de una revisión en profundidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Comisión Europea ha publicado su propuesta de reforma. **Aunque esta apunta algunas líneas de reforma interesantes, es demasiado limitada para lo que exige la nueva realidad económica europea**. Parece querer crear un nuevo modelo, pero mantiene a la vez demasiados elementos de las normas anteriores.

La nueva gobernanza está basada en planes fiscales individualizados con objetivos a medio-largo plazo, sustituyendo la lógica de normas rígidas uniformes para todos los Estados miembros como la regla de la reducción de la deuda de un 1/20 anual. Siguiendo la experiencia —positiva— de la elaboración de los planes nacionales asociados al Fondo de

Recuperación y Resiliencia, cada país podrá proponer las políticas que considere adecuadas para alcanzar esos objetivos en términos de sostenibilidad de la deuda acordada (esta nueva metodología supone una mayor apropiación por parte de cada país). También se abandonan las referencias basadas en variables inobservables como el saldo estructural.

Siendo esto positivo, sin embargo, la reforma de la gobernanza se queda a medio camino en algunos aspectos sustanciales. No se abandonan, por ejemplo, los límites injustificados del 3 % para el déficit (a alcanzar a partir del cuarto año) y del 60 % para la deuda (aunque se establece como un horizonte a medio plazo). Las recomendaciones específicas nacionales ancladas en el Semestre Europeo permanecen sin cambios, ideadas por la Comisión y centradas en los medios en lugar de en los objetivos. No se establece ningún tratamiento diferenciado para proteger las inversiones necesarias para reforzar la infraestructura social y acelerar la transición ecológica (regla de oro), ni tampoco hay avances en la creación de una capacidad fiscal europea capaz de impulsar «bienes públicos europeos» —a pesar de la buena experiencia de los fondos *Next Generation*— o un fondo para hacer frente a perturbaciones cíclicas, como el programa SURE desarrollado durante la pandemia.



## Economía para una vida mejor

A partir de la reflexión anterior sobre los desafíos de la próxima década, la situación de España para hacerles frente y el papel de un sector público reforzado en la gobernanza de esa necesaria transformación social, en esta sección recogemos nuestra **VISIÓN** del lugar de destino: cuáles son los objetivos económicos que como país deberíamos perseguir, así como algunas propuestas de actuación.

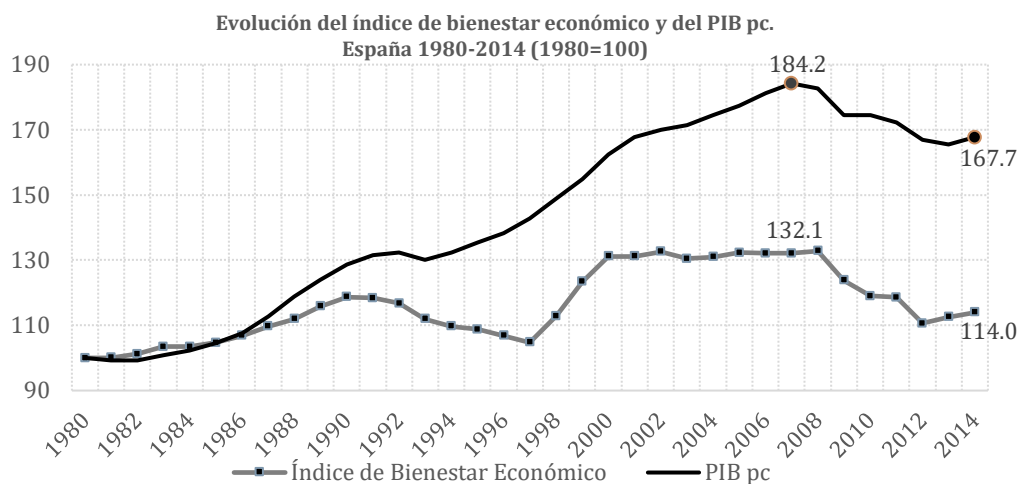
**El hilo conductor de esta visión es la necesidad de construir una «economía para una vida mejor» para todas y todos: más y mejores empleos, una organización diferente del tiempo, una mayor equidad en el reparto de los ingresos, también entre géneros, el acceso a servicios fundamentales y un mayor cuidado del medio ambiente.**

Esta forma de mirar la economía que queremos para nuestro país implica también cuestionarse la utilización del PIB per cápita como la vara de medir por excelencia —casi única— de la economía: un crecimiento de este indicador se interpreta unívocamente en términos de éxito económico y su ralentización, en términos de fracaso.

Aunque hay razones importantes que lo explican (el crecimiento del empleo está fuertemente vinculado al crecimiento del PIB, y la mayoría de las familias tienen en el trabajo de mercado su principal fuente de ingresos; más renta significa mayor acceso a bienes de consumo y mayor capacidad de ahorro, y por tanto mayor seguridad económica) también sabemos que **el crecimiento del PIB pc solo se traslada parcialmente a un mayor bienestar económico**. Al menos desde la publicación en 1972 del trabajo de los Premios Nobel James Tobin y William D. Nordhaus («Is Growth Obsolete?»), el colectivo de economistas ha explorado distintas formas de medir el bienestar económico, con un resultado muy robusto: existe una brecha entre el aumento del PIB y el aumento del bienestar, cualquiera que sea el indicador utilizado. A modo de ilustración para España, en el gráfico adjunto se aprecia esta brecha entre el crecimiento del PIB pc y la evolución de un «índice de bienestar económico».<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En concreto, el desarrollado en Jasmin Thomas and James Uguccioni (2016): «Equality and Economic Security Take a Hit: The Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries, 1980-2014"», June, *Report number: 2016-06*. Una revisión de la literatura de indicadores de bienestar económico se puede encontrar en el capítulo 1, del *IV Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación Foessa (2009), y en «Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS)», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, FOESSA (2014), Madrid.



*Fuente: Thomas y Uguccione (2016), Ameco y elaboración propia.*

**Sin que de ello deba entenderse que exista una disociación plena entre PIB pc y bienestar económico, esta brecha sí refleja que ni todo lo que está en el PIB genera bienestar, ni todo lo que contribuye al bienestar económico está en el PIB.** Por ejemplo, el PIB no tiene en cuenta la distribución del tiempo entre el trabajo remunerado y el resto de actividades, ni la producción que se realiza fuera del mercado (como el cuidado de personas dependientes), ni la forma en la que se distribuye la producción, ni la inseguridad económica existente, ya sea presente (desempleo, riesgo de pobreza) o futura (pensiones de jubilación), ni la sostenibilidad de este crecimiento.

Por tanto, la política económica debe perseguir, de manera transversal, una **mejora de la capacidad del PIB para generar bienestar real**. Reducir la brecha existente entre crecimiento económico y crecimiento del bienestar económico significa que una menor tasa de crecimiento permitiría alcanzar un mayor crecimiento del bienestar económico (con los efectos positivos de ello sobre los equilibrios medioambientales, la huella ecológica y el calentamiento global). De igual manera, la reducción de la brecha significa, también, contemplar la posibilidad de que las acciones de política económica y social que no hacen crecer el PIB, o incluso con un efecto potencialmente negativo, puedan, sin embargo, traducirse en aumentos del bienestar.

**En gran medida, el conjunto de las acciones y objetivos de país referidos a continuación se puede entender como actuaciones dirigidas, precisamente, a reducir la brecha entre el crecimiento económico y el crecimiento del bienestar. En concreto, los objetivos que proponemos para la próxima década son los siguientes:** 1) más empleos y mejores salarios sobre los que construir vidas estables y una economía sólida; 2) un cambio estructural del modelo productivo, orientado mediante una política industrial proactiva y en el que la transición energética juegue un papel central; 3) la profundización del

estado de bienestar y, particularmente, el papel destacado de la economía de los cuidados; 4) la reforma y potenciación de la administración pública, para que sea posible desplegar las políticas públicas necesarias, y 5) un conjunto de actuaciones predistributivas y redistributivas que reduzcan sustancialmente la desigualdad.

## MÁS EMPLEOS Y MEJORES SALARIOS SOBRE LOS QUE CONSTRUIR VIDAS ESTABLES Y UNA ECONOMÍA SÓLIDA

**Esta legislatura ha sido la del cambio radical de orientación de las políticas de empleo:** la subida del salario mínimo, la gestión de la pandemia protegiendo los empleos mediante el despliegue de los ERTE, los numerosos acuerdos en el marco del diálogo social y, su culminación, la reforma laboral. Gracias a este cambio de paradigma, el empleo ha sido mucho más resiliente durante la pandemia que en crisis pasadas: el desempleo aumentó mucho menos, y se ha recuperado rápidamente el empleo perdido. Las cifras son elocuentes: a pesar de la caída sin precedentes del PIB en 2020, de los problemas de suministros y de inflación en 2021, de la crisis energética y la guerra en 2022, el empleo se sitúa por encima de 20,5 millones de personas ocupadas y la tasa de paro por debajo del 13 %. El impacto de la reforma laboral sobre la calidad en el empleo ha sido también radical: la tasa de temporalidad se ha reducido sustancialmente y la diferencia con la media europea es la más baja de la serie histórica.

**No obstante, no debemos conformarnos.** España sigue teniendo una tasa de empleo (personas ocupadas sobre las personas en edad de trabajar) del 64 %, por debajo de la media de la Eurozona, que es del 69 %.

Aunque en parte se debe también a una tasa de actividad algo menor en España, **la gran anomalía que presenta nuestro país es la de ser el país con la mayor tasa de paro de la Unión Europea:** un 12,9 %, frente al 6,7 % de media de la Eurozona.

Además de seguir mejorando la calidad del empleo que crea nuestra economía, el gran desafío que tiene nuestro país para la próxima década en el terreno del empleo es acabar con esta diferencia histórica con el resto de países europeos: converger en tasa de paro para lograr tasas de empleo comparables.

La explicación principal de este diferencial se encuentra en las debilidades de nuestra estructura productiva y en una cultura de gestión laboral cortoplacista que sigue imperando en una parte de las empresas. Tales empresas ignoran el impacto positivo de las relaciones laborales estables sobre la calidad de lo que hacen y la fortaleza de sus organizaciones, y se fijan exclusivamente en la reducción de costes a través de una precariedad que acaba generando desempleo crónico para una parte de las personas expulsadas del mercado de trabajo.

Este modelo laboral ha empezado a cambiar, como decimos, a partir de la respuesta a la crisis pandémica y la reforma laboral de 2021, que está mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo español, dándole más estabilidad y resistencia.

En términos de empleo, el objetivo que debería perseguir la política económica es que en un plazo máximo de 10 años España se aproxime a una situación en la que existan suficientes empleos disponibles para las personas que deseen trabajar. Este objetivo, cuantificado en términos de nuestro ámbito geográfico, implica alcanzar una tasa de ocupación superior al 70 %.

Para hacer posible que España sea un país con elevado nivel de empleo y baja tasa de paro, alcanzando cuando menos los valores medios de la UE, hay que poner en marcha una estrategia integrada de políticas económicas y políticas de empleo basada en los siguientes ejes de actuación:

1. Orientar los diferentes instrumentos de la política económica para **aprovechar el potencial de creación de empleo que se deriva del cambio de modelo de crecimiento**, y en particular de la **transición energética** (y el proceso de reindustrialización que, como veremos más adelante, puede acarrear) y la atención de las necesidades asociadas a la mayor **demanda de cuidados**. Para que eso sea posible, además, las **políticas macroeconómicas** han de orientarse también a asegurar una demanda agregada suficiente, y no convertirse en un factor limitativo.
2. **Reforzar el vínculo entre empresas y personal para avanzar en la estabilidad y resiliencia del empleo**, con mayor peso de los contratos indefinidos y con un modelo de relaciones laborales estable, que permita adoptar medidas de flexibilidad interna pactadas alternativas a la ruptura de la relación laboral en las fases recesivas del ciclo. El empleo con derechos es una pieza central del modelo, porque permite vidas estables, con carreras profesionales más largas, que mejoran la productividad y evitan la hiperreacción del mercado de trabajo ante las perturbaciones económicas.
3. **Impulsar una política de rentas que tenga como principio básico lograr una distribución primaria de la renta más equilibrada entre salarios y beneficios**, porque la mejora del poder adquisitivo es un factor fundamental tanto para el bienestar de la mayoría de la población —el 87 % de los hogares tienen en el salario directo o diferido su principal fuente de ingresos— como para la estabilidad de la demanda y el crecimiento económico. Esta estrategia de política de rentas en favor de la mayoría tiene como principal instrumento en manos del gobierno la fijación del salario mínimo, que ha demostrado una enorme eficacia para combatir la pobreza laboral, la desigualdad y las brechas salariales.
4. **Reordenar el tiempo de trabajo**, incluyendo la reducción y la distribución de la jornada laboral, para hacerlo compatible con el resto de los usos del tiempo, desde un reparto equilibrado de las tareas de cuidados al tiempo destinado a la formación, el ocio o la participación social y política. Además de la reducción propiamente dicha de la jornada

laboral semanal, hay otras medidas que es necesario adoptar en este sentido. Por ejemplo: fórmulas de compensación horaria, eliminación de los horarios variables sin control (imperantes en sectores de servicios) que impiden una mínima planificación de la vida personal, regular los horarios de los servicios públicos atendiendo las necesidades de distintos colectivos o una gestión más flexible del tiempo a lo largo de la carrera profesional de las personas, teniendo en cuenta las diferentes necesidades que se van produciendo a lo largo del ciclo vital.

5. **Cerrar las brechas de género que cruzan de forma transversal el mercado laboral**, que van desde el carácter prácticamente femenino de la jornada parcial involuntaria a mayores tasas de temporalidad en los contratos o las mayores dificultades del acceso al empleo, lo que se traslada a una mayor tasa de paro femenino y salarios más bajos. Es necesario idear y aplicar políticas específicas que tengan en consideración esta especial situación de precariedad laboral de las mujeres, y en mayor medida la de las mujeres más vulnerables. Con este objetivo, la subida del SMI se ha demostrado una medida eficaz para paliar las condiciones de pobreza de las mujeres. De igual manera, desarrollar políticas que garanticen el acceso universal a escuelas infantiles desde los 0 a los 3 años. También es importante reforzar la inspección de trabajo para controlar las falsas jornadas parciales que, muchas veces, son en realidad jornadas completas en horas y parciales en salarios, así como adoptar medidas que combatan decididamente la equiparación salarial en los empleos precarios (en los primeros deciles de salario, especialmente, es donde la brecha salarial es más acusada); por ejemplo, reconociendo la peligrosidad de muchos de los empleos feminizados que, sin embargo, no reciben pluses, como sí sucede en los sectores masculinizados. Y, por supuesto, mediante la concesión de ayudas directas, en última instancia, destinadas a paliar las consecuencias de la desigualdad laboral.
6. **Mejorar las políticas activas de empleo**, centrándolas en las personas con mayores dificultades para acceder a un empleo, ya sea por razones de edad, cualificación o desajuste entre la formación de las personas sin empleo y las profesiones que se demandan en cada momento. En la medida en que se reduzca el desempleo, las políticas activas serán más eficaces y estarán basadas en el tratamiento personalizado de cada persona desempleada, que debe incluir un compromiso de colocación al final de su itinerario personalizado, compromiso en el cual se deberá incorporar al sector.

Merece la pena ahondar en uno de estos aspectos que acabamos de mencionar: **unos salarios dignos son imprescindibles para un futuro sostenible**, en todos los aspectos. Los salarios —o, más precisamente, los ingresos salariales, que añaden la perspectiva de la estabilidad del empleo y una jornada suficiente de trabajo para alcanzar una renta adecuada— son la principal fuente de renta de la mayoría de las personas y por tanto el sustento básico de los hogares. Por eso mismo, unos salarios estables y suficientes son también la garantía de una demanda agregada vigorosa y, en consecuencia, de una inversión empresarial más dinámica.

Estos ingresos salariales han estado sometidos a una fuerte presión desde varios frentes. Uno, el más importante, ha sido precisamente el de la **desocupación estructural**, a lo que se añade la **alta inestabilidad en el empleo**. La fuerte **pérdida en el poder de compra de los salarios producida por la alta inflación** que ha surgido tras la pandemia y con la guerra de Ucrania marca un nuevo reto que se puede enfrentar con garantías de éxito gracias al *big data*, la revolución digital y una Administración pública moderna. Los datos en manos de los poderes públicos permiten administrar la pérdida de bienestar resultado de una alta inflación con origen en los precios externos, monitoreando desde la AEAT su reparto justo basado en el acuerdo entre agentes sociales y cortando toda posibilidad de espiral de precios con origen en los beneficios o salarios.

Finalmente, **la democracia, que desde finales del siglo XIX ha sido el gran catalizador de la modernización de las sociedades occidentales, no debe circunscribirse al ámbito político, sino que debe ser inculcada a las células básicas de la economía, que son las empresas, tanto para modernizarlas como para lograr una distribución más equitativa de la riqueza**. Para hacer frente al persistente aumento de las desigualdades, a la precarización de una parte creciente de las clases medias y trabajadoras y a la normalización de ganancias exponenciales de los colectivos más ricos, hay que hacer una apuesta por repensar la economía desde la democracia.

Al introducir una dimensión más democrática en las estructuras de la economía y resituar el papel de las personas trabajadoras en la empresa, más allá de la ampliación del alcance y de la práctica de la negociación colectiva, se incorporan a la agenda política propuestas de cambio estructural del sistema productivo que permiten combatir y corregir las desigualdades primarias, las que se dirimen en el conflicto entre capital y trabajo.

Los **países de la UE con mayor grado de desarrollo de mecanismos de participación de las personas trabajadoras en la empresa** desde hace mucho tiempo (Dinamarca, Finlandia, Austria, Suecia y Alemania) tienen una productividad por hora muy por encima de la media de la zona euro. Todos estos países están en el grupo de las treinta economías desarrolladas que se definen como economías cuya competitividad esta «**dirigida por la innovación**» (España también, pero en las posiciones de cola). En un creciente número de empresas de estos países, la mejora de la competitividad depende de la capacidad de su capital organizacional para movilizar el capital humano, con la finalidad de convertir ideas innovadoras en servicios y productos de alto valor añadido. En este tipo de empresas, el incremento del poder de decisión a las trabajadoras y trabajadores está plenamente justificado no solo desde el punto de vista de los derechos de ciudadanía, sino también desde el punto de vista de la eficiencia económica.

## POLÍTICA INDUSTRIAL PARA UN CAMBIO EN EL MODELO PRODUCTIVO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

España necesita una transformación de su modelo productivo que permita generar empleos de creciente productividad que asistan en la consecución de otros objetivos planteados en este documento: reducir la brecha entre crecimiento del PIB y bienestar, minorar el impacto sobre el medio ambiente, converger hacia mayores tasas de empleo, mejorar los salarios, reducir y repartir tiempos de trabajo, y recortar las desigualdades.

A continuación, destacamos las claves principales que debería tener una **política industrial** orientada en esta dirección y, sin pretender agotar todo el recorrido del cambio de modelo productivo, nos detenemos en tres cuestiones que pueden ser fundamentales: la potencialidad de la **transición energética** como catalizador de una nueva reindustrialización; la importancia de una política orientada a garantizar la **autonomía estratégica** de la economía española, en una visión renovada del proceso de globalización, y medidas orientadas a garantizar un mayor grado de **competencia** en los mercados nacionales frente al excesivo poder de los oligopolios.

### El papel del Estado y la política industrial

Para llevar a cabo transformaciones sucesivas del modelo productivo, se ha de contar con una **política industrial** continuada en el tiempo y basada en tres claves de las que dependerá su eficacia.

### PRIMERA CLAVE: EL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE SECTORES

La política industrial pretende dar un «**empuje direccional**» a los esfuerzos productivos (*directional thrust*, en palabras de Robert Wade): pretende promocionar el desarrollo de determinados sectores o actividades productivas. Seleccionar esa dirección es parte *sine qua non* de una política industrial, aun a sabiendas de que una economía siempre es dinámica e incierta y que es difícil «acertar». Para facilitar la tarea, se han de establecer criterios de selección sectorial. Estos criterios tienen que ser de dos tipos simultáneamente: el Estado ha de dotar de sentido, de propósito último, a la transformación productiva; pero también debe establecer objetivos de desempeño económico claros y medibles.

En efecto, la transformación del modelo productivo no es un fin en sí mismo, sino que trata de **satisfacer necesidades últimas** de bienestar, equidad, protección ambiental o autonomía estratégica, entre otros. Esos propósitos ofrecerán, así, **un primer criterio de selección** de la dirección de la política industrial: ¿política industrial para qué? Para servir las necesidades de transición energética, por ejemplo, o de menor dependencia en cadenas de valor, o de promoción de mayor cohesión social y territorial, o de facilitar la salud y los

cuidados. Una suma de propósitos podría formularse en términos de transición justa: se trataría de escoger sectores productivos que facilitaran, al tiempo, la transición ecológica y la cohesión social y territorial.

Las políticas industriales han de contar también con **objetivos medibles de desempeño económico** como **segundo criterio de selección**. Estos objetivos podrían incluir, por ejemplo, aumentos del VAB manufacturero superiores al del sector servicios o aumentos del VAB manufacturero por encima del crecimiento de la productividad manufacturera (de forma que haya espacio para que la industria cree empleo neto). Se puede elaborar una guía de criterios de selección que ayude a clasificar y contrastar la pertinencia de cada proyecto desde el punto de vista de su impacto sobre los objetivos económicos: exclusividad (promoción de productos en los que no muchos países tienen capacidades competitivas), proximidad productiva (sectores con capacidad de arrastre sobre otros sectores), posición en cadenas de valor (actividades menos vulnerables a disrupciones o más insustituibles en las cadenas), no transabilidad (actividades de difícil sustitución por importaciones) y/o demanda (sectores con un alto grado de expansión de la demanda).

## SEGUNDA CLAVE: LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

La política industrial puede entenderse como un conjunto de paquetes de políticas públicas (en plural) coherentes entre sí, en el sentido de que empujan todas en la dirección productiva seleccionada. Autores como Antonio Andreoni y Ha-Joon Chang proponen una clasificación de los ámbitos de políticas, de oferta y demanda, en que se debe actuar para la promoción de los sectores escogidos:

- **Ámbitos de oferta:** innovación y tecnología, educación superior y asistencia para formación de personas trabajadoras, servicios e intangibles, acceso a recursos, infraestructuras y redes, y financiación a largo plazo.
- **Ámbitos de demanda:** demanda interna y pública, y demanda externa y desarrollo de mercados internacionales.

Una vez que se seleccionan los sectores o actividades hacia los que direccionar los esfuerzos productivos (algunas ideas de sectores para la transición energética o la autonomía estratégica pueden verse a continuación en este mismo documento), se deben diseñar e implementar **políticas sectoriales en múltiples ámbitos de política pública**. Algunas de esas políticas podrían llevarse a cabo aprovechando la infraestructura institucional ya existente.

## TERCERA CLAVE: LA COORDINACIÓN DE AGENTES

El tercer elemento del que depende la eficacia de la política industrial es la **institucionalización de un sistema de gobernanza** de la política industrial, un sistema que



permita la **coordinación entre todo el abanico de agentes** involucrado en el desarrollo productivo: agentes de los servicios públicos de diferentes instancias administrativas (ministeriales y autonómicas) y de carácter privado (empresas, bancos y personas trabajadoras).

La coordinación de agentes es clave para el éxito de la política industrial en tanto que **facilitará:**

- El **alineamiento en torno a propósitos** últimos (todas y todos asumirán responsabilidades en materia de, por ejemplo, sostenibilidad ambiental).
- La **concreción de transformaciones del modelo productivo** necesarias para su alcance, pero que también sean factibles dadas las características productivas e institucionales de partida.
- La búsqueda de **instrumentos de política que supongan un *quid pro quo***, con mecanismos de apoyo a las empresas, pero también con sistemas de condicionalidad y plazos de implementación (con objetivos de desempeño medibles para las empresas apoyadas).
- La identificación de resistencias y el establecimiento de **sistemas de compensación**.

La construcción de un sistema de gobernanza para la política industrial supone el desarrollo de **nuevas formas de relación entre agentes**. Algunas de ellas se detallan más adelante (como la reforma de las Administraciones públicas), pero aquí las expresamos como parte del conjunto de relaciones entre agentes que se han de institucionalizar para facilitar el éxito de la política industrial.

1. Primero, un Estado «creador y coordinador de mercados» supone la necesidad de un **refuerzo de las Administraciones públicas**. En lo cuantitativo, a medida que las Administraciones públicas ven cómo se amplían sus funciones, es necesario aumentar los recursos humanos con que se cuenta. En lo cualitativo, estimular en el quehacer diario de las Administraciones públicas otras habilidades orientadas hacia la integración del cambio, la adaptabilidad y la coordinación.
2. Segundo, hay que aumentar los mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas. En tanto que la política industrial se trata de diseñar e implementar paquetes de políticas públicas coherentes entre sí, hace falta **coordinación entre ámbitos ministeriales y niveles territoriales**.
3. Tercero, se deben establecer también mecanismos continuados de **coordinación con y entre agentes de carácter privado**: entre autoridades públicas con competencias industriales, grandes asociaciones sectoriales y de pymes, asociaciones bancarias y organizaciones de personas trabajadoras.
4. Cuarto, el Estado puede estimular la **coordinación directa entre agentes de carácter privado**, lo que aumentaría la eficacia de los paquetes de políticas y reforzaría el contrato

social en torno al desarrollo productivo. Se trataría de fomentar la coordinación entre empresas, entre estas y entidades financieras, y entre estas y personas trabajadoras.

### **Transición energética y reindustrialización**

Los cambios necesarios para responder a la crisis ecológica no se agotan con la política de transición energética, ni esta representa todo el cambio de modelo productivo que es necesario acometer. No obstante, sí podemos destacar su potencialidad como un **elemento crítico para catalizar una parte fundamental de este cambio** y como **palanca para promover un proceso de reindustrialización en España** en un contexto de revisión de la globalización como se ha entendido hasta ahora.

Una de las cuestiones fundamentales de este nuevo contexto es la necesidad de **relocalizar parte de la producción que había salido de Europa**, para no perder tecnologías de alto valor añadido y componente estratégico. Sería el caso de, por ejemplo, las baterías de litio, pero la experiencia más reciente está ampliando este objetivo también a otros sectores como los microchips o los paneles solares. Adicionalmente, puede plantearse la conveniencia de desarrollar bienes industriales de las tecnologías energéticas aún nacientes (del hidrógeno verde, por ejemplo). Esto supone sin duda un importante cambio de tendencia.

España, si pone en marcha con decisión y visión estratégica las políticas industriales adecuadas, puede destacar en este punto como un destino especialmente atractivo para acoger estas industrias, debido a dos factores principales relacionados con la energía.

En primer lugar, por la **garantía de suministro a corto plazo**, algo que no se produce en otros países europeos. Esto es así gracias a la conexión gasística con Argelia, que en principio no está en riesgo, y, sobre todo, al sistema de regasificadoras disponible (lo que nos permite no depender de un solo ente proveedor). En segundo lugar, y más importante a medio plazo y en un sentido más estratégico, por el **potencial para la producción de energía renovable** con el que contamos. Esta es una de nuestras principales ventajas competitivas para el futuro, en vez de los tradicionales intentos de competir con bajos costes salariales, condenados al fracaso.

La energía de las industrias del futuro será la electricidad y los gases renovables, y en España tenemos capacidad de producirlos de forma más barata que nuestros países socios. Esto se refiere al potencial solar de España, que es el mayor de Europa, pero también a la energía eólica terrestre. Si se aprovecha este potencial, la península ibérica puede ser la región en la que se obtengan los mejores precios de electricidad renovable y, por tanto, un precio eléctrico más competitivo. De hecho, así lo recogen ya los mercados de futuros de electricidad para el lustro 2025-2029. Sin duda, este puede ser un factor decisivo para tener en cuenta en el momento de decidir la localización de industrias electrointensivas. Del mismo modo, la electricidad renovable es la fuente primaria del hidrógeno verde, con un gran potencial para

descarbonizar los procesos industriales. Por tanto, España es también el país que puede producir hidrógeno verde de forma económicamente viable y liderar esta industria a nivel europeo. Gracias a nuestra orografía montañosa, podremos instalar bombeos hidroeléctricos para almacenar esta energía en grandes cantidades y las baterías, que ya comienzan a proliferar en algunos hogares, se generalizarán. Incluso tenemos mucho camino por delante para producir biogás, industria bastante poco desarrollada en España a pesar de tener el recurso gracias a nuestra gran producción agroalimentaria y ganadera.

En definitiva, **la próxima década supone para España una oportunidad** para la implementación de **políticas públicas orientadas estratégicamente**, por un lado, a impulsar de forma prioritaria **el desarrollo de las energías renovables** y, por otro, a hacerlo **con un claro afán reindustrializador**. Este proceso reindustrializador, a su vez, debería dar lugar no solo a un cambio en nuestra base económica sino, también, a hacer avanzar en otros de los objetivos que hemos planteado. Disponer de una energía más barata debería suponer el abandono definitivo de las estrategias —fallidas— orientadas a basar nuestra competitividad internacional en procesos de devaluación salarial. Y distintos trabajos<sup>11</sup> han mostrado la posibilidad de aprovechar la necesaria transición energética para generar empleo en lo que sería **un círculo virtuoso que conectara el objetivo del pleno empleo con el abordaje de la cuestión medioambiental**.

Como decíamos más arriba, en cualquier caso y a pesar de su importancia, la adaptación del modelo productivo a la crisis ecológica no se puede reducir a esta política de transición energética. **La transición ecológica supone adoptar cambios en muchas actividades económicas**: la producción de alimentos, la construcción de viviendas, la movilidad. Supone sin duda reducir el despilfarro, simplificar los ciclos productivos y reutilizar los productos. Todo ello comporta transformaciones en las formas de organizar la actividad económica, y las sociedades que antes lo entiendan y acometan estarán en mejores condiciones para hacer frente a la crisis ecológica.

### **Autonomía estratégica**

La falta de productos como mascarillas, ventiladores clínicos y EPI durante la pandemia, y la vulnerabilidad que supuso para nuestro país la necesidad de obtenerlos —dificultosamente— de países de Asia, puso de manifiesto de forma palmaria que la especialización del aparato productivo nacional que sigue a **la aceptación acrítica y pasiva de los dictados de la globalización económica y financiera es, en sí misma, un riesgo** para la seguridad nacional. La ruptura de las cadenas de producción y de algunos suministros

---

<sup>11</sup> Robert Pollin, Shouvik Chakraborty y Heidi Garrett-Peltier (2015): *An Egalitarian Clean Energy Investment Program for Spain*, PERI Working Paper 390. Richard Lewney, Eva Alexandri, Donald Storrie y José-Ignacio Antón Pérez (2019): *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement*, Eurofound Publications Office of the European Union, Luxembourg.

básicos una vez que se levantaron las restricciones sanitarias y, de nuevo, tras la invasión de Ucrania, lo ha vuelto a constatar.

Quizá fue esto lo que llevó a incluir en la edición de 2021 de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) la creación, «para hacer frente a situaciones de crisis», de una «**reserva estratégica**» con una triple orientación: identificar los recursos industriales esenciales de las diferentes Administraciones públicas y del sector privado; garantizar el suministro de aquellos bienes y servicios que sean considerados como de primera necesidad y carácter estratégico; y salvaguardar la base industrial que suministra recursos de primera necesidad y carácter estratégico, como pudieran ser componentes electrónicos, materiales estratégicos, maquinaria de alta tecnología, aeronáutica, semiconductores, química esencial, equipos agrarios avanzados, tecnología de la comunicación o equipos sanitarios.

Pese a estas buenas intenciones, su misma idea supone estimar que, para garantizar la seguridad nacional en el terreno económico, basta con la creación de una reserva de algunos productos industriales cuya importación, por variadas circunstancias, pueda experimentar problemas de suministro. Todavía, pues, a la hora de estructurar los objetivos de política económica, parece lejana la adopción plena de una perspectiva que se puede denominar **economía estratégica**, entendida como la **capacidad de garantizar el funcionamiento mínimo de los sectores básicos<sup>12</sup> del aparato productivo de una nación al margen de las decisiones y actuaciones que puedan tomar otros actores y actrices internacionales**, ya sean Estados, empresas u otras instituciones y organismos extraestatales, y no solo en situaciones de crisis, sino de modo estructural.

La soberanía económica, o autonomía económica estratégica, no ha de confundirse con el proteccionismo comercial, sino con la **protección de sectores básicos para el desenvolvimiento económico de un país** frente a los efectos negativos de decisiones tomadas por otros actores y actrices en defensa de sus propios intereses económicos, políticos o estratégicos. Resulta obvio que la especialización productiva de un país siguiendo los dictados del comercio internacional en los sectores donde sus ventajas absolutas y comparativas sean más importantes, si bien puede aumentar su PIB, también lo hace más vulnerable o dependiente estratégicamente.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Aunque este concepto exigiría una mayor concreción, podrían incluirse aquí sectores tradicionales como los de energía, transportes, comunicaciones y telecomunicaciones o financiero, pero también otros como los alimentos y productos farmacéuticos y sanitarios.

<sup>13</sup> Los instrumentos para la consecución de la autonomía económica estratégica son variados (nacionalizaciones, control de opas y adquisiciones en sectores básicos, planificación, redundancias, políticas de desconcentración de importaciones y exportaciones, etc.) y todos van en sentido opuesto a las políticas económicas defendidas en las últimas décadas y su uso tendrá normalmente un coste de oportunidad en términos de eficiencia, al menos en el corto plazo. Si bien en algunos casos una política de sustitución de importaciones al menos parcial puede ser inevitable, no es obligada la sustitución total o parcial de las importaciones en todos los sectores básicos, pues la vulnerabilidad

Las sucesivas crisis y reconversiones del aparato productivo español, o bien han supuesto una merma en la soberanía económica en muchos sectores básicos, o bien no la han generado. Fomentar un nivel más elevado de autonomía estratégica ha de ser pues un objetivo a seguir y más en un **futuro inmediato en el que dos riesgos asociados a la situación geográfica de España se han convertido en amenazas**. Por un lado, el ya inevitable cambio climático, cuyos efectos sobre la economía española y sobre algunos de sus sectores básicos —como el primario— va a ser radical. La lucha contra la desertización, el control nacional y público de todos los recursos hídricos, la planificación integral del territorio, la investigación y fomento de cultivos resistentes, etc., son tareas obligadas para mantener la autonomía estratégica. Por otro, resulta cada vez más claro que la globalización «pacífica» dirigida unipolarmente por los Estados Unidos ha acabado y que la hegemonía que ha ostentado está siendo cada vez más puesta en cuestión por nuevas potencias emergentes, y destacadamente por China. No se puede, a estas alturas, pronosticar si los Estados Unidos lograrán mantener su posición hegemónica, si la perderán o si la tendrán que compartir. Lo que está claro es que la Unión Europea ha sido incapaz de oponer una clara línea de defensa frente a su «rearme» económico. En ese entorno económico conflictivo y para no dejarse arrollar no solo por las «guerras» comerciales, tecnológicas, monetarias y financieras desarrolladas por los contendientes, sino también por las respuestas estratégicas del tipo «sálvese cada persona como pueda» de los países socios de la UE, España necesita de una política propia de autonomía económica estratégica que le garantice un adecuado nivel de seguridad económica.

Sin embargo, la defensa de la seguridad económica de España tiene también una dimensión más microeconómica, por así decirlo. La dinámica de la globalización ha puesto de manifiesto que el entorno competitivo en muchos sectores puede definirse como «hipercompetitivo», definido por la situación en que una empresa no adquiere una ventaja competitiva frente a otras solamente a través de la consecución de ventajas comparativas vía precios, calidad, innovación, servicio, etc., sino también mediante estrategias de destrucción de las ventajas competitivas de las empresas rivales, incluyendo el uso de formas de competencia «sucias» o «guerra económica» (adquisiciones y entradas de capital con fines destructivos, espionaje industrial, robo de datos, ataques reputacionales, ciberataques, sobornos a funcionarios, etc.).

En un entorno «hipercompetitivo» en los mercados internacionales, «el impulso a la competitividad» (y no solo en los sectores estratégicos clave) **exige del Estado una actitud más proactiva en defensa de las empresas españolas, en consonancia con la adoptada por otros países** (aunque siempre debe ser una defensa enmarcada en mecanismos de *quid pro quo*, como los mencionados con anterioridad). Si bien está claro que España carece de los

---

estratégica asociada a la dependencia económica disminuye con la interdependencia. La vulnerabilidad estratégica puede afrontarse potenciando las relaciones con otros actores y actrices estratégicamente complementarios.

medios para la «guerra económica» de los que goza una potencia como los Estados Unidos, puede no obstante aumentar la protección y defensa de las empresas españolas usando sus recursos informacionales y de inteligencia, diplomáticos y económicos, para al menos garantizarles cierta igualdad de oportunidades en los mercados tanto nacionales<sup>14</sup> como internacionales.

### **Potenciación de la competencia de los mercados**

**La economía española está muy fuertemente oligopolizada.** En el sector financiero, cinco entidades controlan el 70 % del mercado y solo tres el 60 %. En el de la distribución de productos básicos de la cesta de la compra familiar, seis empresas controlan el 54,5 % del mercado. En el eléctrico, cinco productoras copan el 90 % de la demanda doméstica, el 60 % de la que realizan las pymes y el 70 % de la de la industria; y tres empresas controlan el 76 % de la red de distribución y el 90 % de los puntos de suministro. En el de los carburantes, tres empresas controlan el 47 % del mercado. En el de telecomunicaciones, tres grupos acaparaban entre el 70 % y el 75 % de los ingresos minoristas y cuatro operadoras el 90 % del mercado, a través de 18 marcas. En el negocio de la sanidad privada, cinco empresas se reparten el 72 % del mercado y diez el 83 %. Dos grupos audiovisuales dominan casi el 85 % del mercado, el 55 % de la audiencia y el 84 % de los ingresos publicitarios. En mayo de 2022, solo seis multinacionales médicas y cuatro uniones temporales de grandes constructoras se habían hecho con la mitad de los fondos europeos *Next Generation*.

**Combatir la generalizada falta de competencia de los mercados más importantes para el conjunto de la actividad económica es una exigencia primordial para poder avanzar hacia un modelo productivo más eficiente e innovador, más complejo, productivo y resiliente,** y en el que las pequeñas y medianas empresas, que crean las dos terceras partes del empleo, no tengan que soportar sobrecostes que les impidan aumentar su inversión, tamaño y capacidad productiva.

Combatir la concentración oligopólica y promover la competencia en los mercados no es solamente la forma de lograr que la economía funcione mejor y genere más bienestar, creando más riqueza sostenible, empleos y bienes y servicios de mayor calidad, sino también la vía de proporcionar alianzas sociales y acuerdos transversales para poder consolidar pactos de rentas y acuerdos sociales y políticos.

Para avanzar hacia una nueva economía de país y al servicio de las personas, es preciso redefinir y limitar la situación de dominio de mercado y tratar de influir en la Unión Europea,

---

<sup>14</sup> Una medida en esta dirección ha sido la prórroga del «escudo antiopas» que el Gobierno puso en marcha en 2020, en plena pandemia, para proteger a las compañías de sectores clave de ofertas extranjeras.

cuya política de competencia se basa demasiado a menudo en considerar que esta existe en donde, en realidad, hay oligopolios que no la respetan.

Es preciso también asumir con coherencia y determinación que **no es posible frenar el poder muchas veces abusivo de los oligopolios sin regulación pública**, tal y como ampliamente ha demostrado la experiencia. Es fundamental **reforzar el poder de las autoridades auténticamente independientes y su capacidad sancionadora**.<sup>15</sup>

Es imprescindible considerar que el crédito, la luz, el agua, la cesta básica de alimentos o incluso la producción audiovisual, entre otros, son **bienes de interés público, cuyo acceso debe estar garantizado a la ciudadanía a precios que respondan a sus verdaderos costes y no a márgenes derivados del gran poder de mercado de los oligopolios**. Las modificaciones legales que se han llevado a cabo para garantizar la seguridad y eficiencia de la cadena alimentaria no están siendo suficientes, bien porque no se desarrollan convenientemente, bien porque no se vigila su observancia ni se castiga adecuadamente su incumplimiento.

Los poderes públicos deben disponer de instrumentos legales y administrativos que les permitan **intervenir directamente en los mercados** (bien a través de controles de precios en situaciones de emergencia o creando fuentes de producción o cadenas de distribución alternativas) **cuando su funcionamiento se vea alterado por prácticas desleales o no competitivas** que pongan en peligro los suministros o provoquen desequilibrios como la inflación o sobrecostes que multiplican innecesariamente la deuda empresarial o el paro.

Para combatir los efectos nocivos de la concentración, es igualmente fundamental **reforzar la posición de las pequeñas, medianas y microempresas. Ello se puede hacer, por ejemplo, con nuevos procedimientos que le permitan acceder en mayor medida y en mejores condiciones a la licitación pública**, o articulando mecanismos de relación entre grandes y pequeñas que promovieran beneficios para las pymes: mediante el *quid pro quo* de la política industrial, exigencias de asociaciones de empresas de distinto tamaño como las presentes en los PERTE, promoción de clústeres industriales, etc.

## POTENCIACIÓN DE LAS DISTINTAS FUNCIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR Y, ESPECÍFICAMENTE, EL SECTOR DE CUIDADOS

La expansión del estado de bienestar y de la economía de los cuidados es otra línea estratégica para lograr una economía al servicio de la vida. Sin duda, este es un **instrumento**

---

<sup>15</sup> No tiene sentido, por ejemplo, que prácticas desleales que han producido beneficios estimados de 685 millones de euros, como en el caso de las industrias lácteas, se diriman con sanciones de 80,6 millones; o que el reparto ilegal de la contratación pública durante 25 años que descubrió la CNMC y que debió proporcionar miles de millones de ganancias a los oligopolios implicados tan solo concluya con una multa de 203 millones.

**muy eficaz para alcanzar varios de los objetivos que hemos señalado** al principio de este apartado, como **la creación de empleo de calidad, la mejora de la distribución de la renta y la reducción de la desigualdad, la reducción de las brechas de género** y, por supuesto, la mejora del **bienestar** del conjunto de la población, y de las personas dependientes en particular.

España está muy por debajo en **empleo público**, respecto a otros países desarrollados, en sectores como educación, sanidad y servicios sociales. La potenciación de estos servicios sociales públicos —pilares centrales del estado de bienestar— tendría un efecto claramente dinamizador sobre nuestra economía. Existe una evidencia empírica abrumadora al respecto. El gasto social ayuda a mantener alto y estable el consumo y la demanda agregada interna y, por tanto, el empleo. En la medida en que las prestaciones van dirigidas a grupos con alta propensión al gasto, es innegable el **carácter anticíclico de las prestaciones sociales**. Por otro lado, el estado de bienestar impulsa directamente **actividades potencialmente creadoras de empleo** (público y privado). Los servicios sociales y de atención personalizada (cuidados de personas mayores, dependientes, menores, etc.) son sectores con un crecimiento potencial del empleo muy importante en los próximos años, sobre todo en países como España, donde estos servicios están claramente infradesarrollados. Además, el empleo público (y privado) en los servicios de cuidados, servicios sociales, dependencia, sanidad, etc., tiene otros **efectos indirectos altamente positivos sobre la economía y el mercado de trabajo** como son la mejora de la conciliación de la vida laboral y familiar, el aumento de la tasa de actividad y la ocupación femenina, el fortalecimiento del sistema de pensiones, el aumento de los ingresos fiscales y la modernización del tejido productivo.

En segundo lugar, otra de las debilidades de nuestro estado de bienestar es su **escasa capacidad redistributiva frente a otros países europeos**. Por tanto, es necesario un cierto replanteamiento de su arquitectura para reforzar su capacidad redistributiva y afrontar nuevos retos en el futuro, en cuatro direcciones principales:

- Fortalecimiento de los sistemas públicos de sanidad y de seguridad social (empleo público de calidad; mejora de la financiación, aumento de la cobertura sanitaria, eliminar copagos sanitarios, etc.).
- Refuerzo de la capacidad redistributiva de las políticas sociales (aumento del gasto público social; sistema universal de protección a las familias con hijos; reducción de la fragmentación y aumento de la cobertura del sistema de garantía de ingresos; mejora de los mecanismos redistributivos en las pensiones públicas; becas escolares; renta básica, etc.).
- Atención a los «nuevos riesgos sociales» (digitalización de la economía; familias monoparentales; pobreza infantil; nuevas formas de exclusión social y precarización; crisis del modelo de familia tradicional; brecha de género; etc.).



- Revisión del sistema de soporte de rentas, que hoy deja desasistida a una parte de la población que tiene derecho a las mismas, en muchos casos por el propio funcionamiento de la Administración.

En tercer lugar, organismos internacionales como la OMS o la OCDE han alertado de la necesidad de organizar adecuadamente los **sistemas nacionales de atención a la dependencia**, señalando las consecuencias negativas que la inacción en este ámbito podría tener en términos de **eficiencia económica, nivel de empleo, igualdad de género y bienestar** de las personas atendidas.

En España, a pesar del impulso recibido en la última legislatura (un aumento total de 3.600 millones en la aportación de la Administración General del Estado más una cantidad similar a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) sigue adoleciendo de problemas tanto de **infrafinanciación** (el gasto público en Cuidados de Larga Duración no supera el 1 % del PIB, por debajo de la media del 1,5 % de la OCDE y muy lejos del 3 % de Holanda y los países nórdicos) como de **diseño**.

Es preciso superar la concepción dominante en lo que respecta a la atención a la dependencia y avanzar en la construcción de un sistema público que garantice dicha atención como un **derecho fundamental** que constituya realmente el cuarto pilar del estado de bienestar (especialmente en un contexto demográfico como el actual).

El refuerzo del sistema debe incidir tanto en el aumento de su financiación como en un cambio de calado en su diseño, orientándolo hacia un **modelo universal** basado en los siguientes principios básicos: i) carácter público, ii) universalidad, iii) cobertura suficiente, iv) prestación directa de servicios, v) empleo público, vi) gratuidad del cuidado, vii) equidad de género y viii) equidad interterritorial.

El sistema propuesto requiere, además de aumentar la inversión, aumentar la intensidad protectora y financiar con cargo a impuestos, sin copago, los cuidados ofrecidos por el sistema, sin perjuicio de la participación de las personas usuarias en los costes de alojamiento y manutención que entrañan las soluciones institucionales (centros de día, residencias, etc.). Paralelamente, es preciso reforzar y diversificar la oferta pública de servicios, de forma que los cuidados puedan prestarse directamente por parte de entidades públicas, sin el recurso a empresas privadas. El sistema propuesto excluye los pagos monetarios directos a las personas dependientes y sus cuidadoras y cuidadores informales, por tratarse de uno de los elementos del diseño actual que más ha distorsionado su funcionamiento.

**Además de importantes efectos directos sobre el empleo, dado que el sector es un yacimiento de ocupación de calidad no deslocalizable**, los aumentos del gasto público

asociado a la atención de la dependencia se compensarán con ahorros por la previsible disminución del gasto en prestaciones por desempleo, aumento de ingresos por las cuotas a la Seguridad Social del empleo generado y aumento de los ingresos procedentes del IVA, impuesto de sociedades e IRPF. Diversos estudios han estimado estos retornos en valores que fluctúan entre 40 y 65 céntimos por cada euro de dinero público invertido.

## REFORMA Y POTENCIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

**Para poder implementar todas las políticas públicas enunciadas**, necesitamos recursos públicos suficientes, generados de forma más justa. Para ello, **el sistema fiscal español requiere una reforma estructural en profundidad**, que afronte los retos identificados en el Libro Blanco de la reforma tributaria. El diagnóstico es acertado en lo esencial, pero debemos explorar opciones más ambiciosas en la tributación sobre el capital, tanto en el ámbito del IRPF como en el impuesto sobre sociedades, al abrigo de acuerdos internacionales que eviten la desfiscalización de beneficios y patrimonios. Los tipos impositivos que gravan la base del ahorro en el IRPF deben aumentar y alinearse con otros que observamos en la Unión Europea. Y en el caso del impuesto sobre sociedades, urge la aplicación de tipos efectivos mínimos. En lo que respecta a la tributación sobre la riqueza, es necesario recuperar el impuesto sobre sucesiones y donaciones en toda España, porque las herencias son hoy un importante factor de desigualdad y generan, en ocasiones, una gran capacidad de pago que no está siendo gravada, así como explorar la implantación de un verdadero impuesto sobre las grandes fortunas, en la línea de la figura que —de momento con carácter extraordinario— va a implantar el Gobierno en 2023 y 2024. En cuarto lugar, urge actuar de forma activa e intensa en la tributación medioambiental, para obtener más recursos y, sobre todo, para incentivar la transición energética y hacer de España un espacio más verde, sostenible y saludable. Quinto, en el IVA debemos eliminar aquellos tratamientos diferenciados que estén poco justificados y tengan un impacto distributivo regresivo. Y para que los cambios en la imposición verde y en el IVA no castiguen a los hogares vulnerables, es fundamental acompañar las actuaciones con medidas compensatorias e identificar dichos hogares mediante la universalización de la presentación de las declaraciones de IRPF. La pandemia y la crisis derivada de la invasión de Ucrania nos han mostrado las carencias informativas que tenemos a la hora de focalizar medidas y ayudas.

**El aumento en los recursos no es la única manera en la que el sector público español puede mejorar su capacidad transformadora.** La modernización de la Administración es perentoria para hacerla más ágil y eficaz y para continuar en el camino de la **digitalización** (que no debe servir como coartada para abandonar la atención presencial), aunque sin marginar a quienes por edad, formación o medios afrontan mayores dificultades para aprovechar este cambio. Sin duda, tenemos mucho que ganar de la generalización de la cultura de la **evaluación**, una asignatura pendiente en España. Y tenemos que anticiparnos al

grave desafío que supondrá la jubilación masiva en la próxima década de las **personas con empleos públicos** que permitieron el desarrollo del estado de bienestar español en los años ochenta y primeros noventa.<sup>16</sup> La errónea política llevada a cabo en la década anterior, aplicando tasas de reposición claramente insuficientes, nos ha llevado a contar con una de las plantillas más envejecidas de todos los países de la OCDE. Junto a ello, España cuenta con un índice de empleo público, 15,6 %, inferior a la media de la OCDE, 17,9 %, y muy por detrás de los países de la UE con un mayor desarrollo del estado de bienestar como Dinamarca o Suecia, alrededor del 28 %.<sup>17</sup>

Igualmente, no se puede posponer *sine die* la **reforma de la financiación autonómica y local** para reforzar todo lo bueno que nos ha traído el Estado autonómico y seguir avanzando en la federalización (que no confederalización) de España. En esa tarea, destacan siete objetivos fundamentales:

1. Garantizar la suficiencia de la financiación de los servicios públicos fundamentales para toda la población en todos los territorios.
2. Afrontar el problema de infrafinanciación que padecen, desde hace tiempo, la Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía. No es razonable que reciban sistemáticamente menos recursos que los que les toca según las reglas del sistema de financiación.
3. Avanzar en la autonomía tributaria de las CC. AA. de régimen común mediante diferentes ajustes técnicos sobre los que la comunidad experta está de acuerdo desde hace tiempo y que han sido plasmados ya hace un lustro en el Libro Blanco de la reforma de la financiación autonómica.<sup>18</sup>
4. Reforzar la arquitectura institucional del Estado para una gobernanza multinivel eficaz y democrática.<sup>19</sup>
5. Buscar soluciones para encajar aspiraciones diferentes en cuanto al nivel de autogobierno. Eso significa pensar en soluciones de federalismo asimétrico que abran la puerta a mayores diferencias en competencias y autogobierno sin que ello tenga por qué suponer ningún privilegio.

---

<sup>16</sup> En dos décadas, el porcentaje de personal con empleos públicos con más de 49 años ha pasado del 22,5 % al 45 %.

<sup>17</sup> OECD (2021): «Government at a Glance», p. 101.

<sup>18</sup> En particular, se debe mejorar la descentralización del IRPF; convertir las actuales participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales en un tramo autonómico en el que, colectivamente, las comunidades tengan poder de decisión; ceder un espacio relevante a los gobiernos autonómicos en la nueva tributación verde; fijar un suelo de tributación en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, a semejanza de lo que se ha hecho en el impuesto sobre el patrimonio, y, finalmente, avanzar en una agencia tributaria integrada y genuinamente federal, en las que las CC. AA. participen en su gobernanza junto al Gobierno central.

<sup>19</sup> Es necesario que el CPFF cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para afronta adecuadamente todo el trabajo técnico que exige el buen funcionamiento del Estado autonómico; las reglas de votación deben cambiarse para que el Gobierno central no tenga garantizada la aprobación de sus propuestas, sino que sea siempre necesario el diálogo y el pacto con las autonomías, y hay que darle un mejor anclaje normativo dentro del bloque constitucional para que deje de ser formalmente un mero organismo deliberativo.

6. Finalmente, de forma complementaria, urge reforzar el municipalismo, impulsando la descentralización de competencias adicionales desde el escalón autonómico (aprovechando la cercanía y conocimiento de los gobiernos locales sobre algunas necesidades de la ciudadanía) y mediante una reforma del sistema de financiación local.

## REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

España es **uno de los países con mayor desigualdad en la distribución de la renta disponible de la UE.**<sup>20</sup> Este nivel de desigualdad no solo es objetivamente elevado, sino que es considerado demasiado elevado por la población, como pone de manifiesto que en 2017 el 91 % de la ciudadanía española estuviera de acuerdo con la frase: «en la actualidad las diferencias de ingresos entre la gente son muy elevadas» (48 % muy de acuerdo y 43 % de acuerdo) y que el 93 % estuviera de acuerdo con que «el Gobierno tendría que tomar medidas para reducir dichas diferencias» (Eurobarómetro 471).

Las desigualdades de ingresos y su manifestación más extrema, y el **riesgo de pobreza monetaria**, que en 2021 alcanzaba en España al 21,7 % de la población, tienen múltiples causas. Por un lado, la escasa inserción laboral, por inactividad, desempleo o escasa jornada laboral, junto con unos salarios insuficientes y la concentración de las rentas no salariales (alquileres, dividendos, etc.) en un porcentaje relativamente reducido de población, contribuye a que **los ingresos de mercado se distribuyan (muy) desigualmente entre la población**. Por otro, como se ha señalado a lo largo de estas páginas, la **insuficiente capacidad (ya sea buscada o no) de la Administración pública para corregir vía impuestos, transferencias sociales y otras políticas como educación o políticas activas de mercado de trabajo, el resultado distributivo generado en el mercado**. De hecho, el conjunto de actuaciones de país que se han narrado sucintamente más arriba se puede entender como un programa de alteración de los resultados distributivos y reducción de la desigualdad en España. Por un lado, de tener éxito, el cambio de modelo productivo, el aumento del empleo y el reequilibrio de la negociación colectiva y, en general, de las relaciones de poder en el mundo de la empresa deberían traducirse en una reducción de la desigualdad de mercado. Por otro, el refortalecimiento de las políticas sociales tradicionales, tanto monetarias (prestaciones por desempleo, ingreso mínimo vital, pensiones, etc.) como en servicios, junto con el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado desde una perspectiva progresiva debería reforzar la capacidad redistributiva *ex post* y reducir la desigualdad en términos de ingresos disponibles. Paralelamente, el reforzamiento del estado de bienestar en áreas como la educación y la formación a lo largo de la vida o la extensión de la educación de

---

<sup>20</sup> En 2021, tomando como referencia el índice de Gini, un indicador comúnmente utilizado para medir la desigualdad de renta ( que toma valores entre 0 % y 100 %, donde a mayor valor, mayor la desigualdad), España, junto a Portugal, tenían un índice de 33 %, el mayor de la UE solo por detrás de Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía, frente al 30,1 % de la UE (27) y valores por debajo de 25 % en el caso de la República Checa, Bélgica o Eslovenia.

0 a 3 años, lo que se conoce como «inversión social» en la nueva terminología de políticas sociales, junto con políticas de aumento de la competencia y reducción de las rentas oligopolistas y monopsonistas (en el caso del mercado de trabajo), debería paralelamente contribuir a la reducción de la desigualdad de mercado. Obviamente **las políticas referidas más arriba no agotan el catálogo de intervenciones en materia redistributiva, pero, sin duda, son un buen punto de partida**, en la medida en que son perfectamente homologables con medidas aplicadas con éxito en muchos países de nuestro entorno.

# Claves para la reforma del sistema de financiación autonómica

## **1. El sistema de financiación de las CC. AA. es determinante para el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del estado del bienestar**

España es hoy un país con un alto grado de descentralización. Aunque los grandes programas de transferencias (pensiones y prestaciones por desempleo) siguen en manos de la Administración central y de una Seguridad Social fundamentada sobre el principio de la caja única, servicios públicos tan importantes para la ciudadanía como la sanidad, la educación, los servicios sociales o la vivienda son competencias transferidas que gestionan las CC. AA.

Por tanto, **la prestación de estos servicios básicos para el bienestar depende de que las CC. AA. dispongan de suficientes recursos para financiarlos.**

Al mismo tiempo y aunque la legislación básica del Estado que les afecta es amplia e intensa (cartera de servicios mínimos, planes de estudios...), **la descentralización de estos servicios hace que sea posible la diversidad entre CC. AA. en el menú fiscal y en la forma de proveer los servicios**, lo que posibilita experimentar nuevas formas de hacer las cosas.

En definitiva, un buen sistema de financiación será aquel que proporcione:

- **Recursos suficientes** para prestar los servicios públicos descentralizados.
- **Capacidad de autogobierno** para realizar políticas propias en la combinación de gastos e ingresos fiscales para adecuarlos a las preferencias dominantes en cada comunidad autónoma, aunque garantizando una cartera básica y consensuada de servicios públicos a toda la ciudadanía.
- **Claridad y transparencia para que la ciudadanía diferencie correctamente las responsabilidades** de cada nivel de gobierno, condición básica para que la rendición de cuentas funcione.

## **2. Un modelo de financiación que necesita de una reforma profunda y urgente.**

Observado en conjunto y en perspectiva histórica, la descentralización en España ha sido un proceso claramente exitoso. Desde finales de los años setenta, hemos pasado de un Estado muy centralizado y con una oferta de servicios públicos y programas de renta extraordinariamente pobre para los estándares europeos de la época, a ser el más descentralizado de la Unión Europea y a contar con una oferta de servicios públicos (pensiones, sanidad, educación, prestaciones por desempleo, servicios sociales...) que se aproxima a los países de referencia de nuestro entorno. Sin embargo, todavía invertimos menos recursos en casi todas las áreas de gasto. Financiar adecuadamente estos servicios es

la asignatura pendiente del sistema de financiación autonómico y liga necesariamente esta reforma a una profunda revisión de nuestro sistema tributario.

**Ningún otro país ha sido capaz de hacer tanto en tan poco tiempo**, pero la valoración positiva de todo lo logrado no debe ocultar las carencias, las debilidades, las tareas pendientes y las mejoras sustanciales que puede y debe acometer el sistema autonómico.

Además, **el actual modelo de financiación autonómica está caducado desde 2014**. En consecuencia, el Gobierno que salga de las elecciones de 2023 debe abordar su reforma como parte del nuevo proyecto de país.

### **3. Una reforma que debe ser equilibrada entre los diferentes territorios**

Es una realidad compartida por todos los países federales el debate (incluso la discusión) de forma más o menos periódica sobre sus sistemas. No es algo exclusivo de España y su sociedad, pues una estructura de gobierno cuasifederal, como lo es la española más allá de nominalismos, es más compleja que una centralizada. Es el precio que hay que pagar por disfrutar de las ventajas del autogobierno y la autonomía. Lo diferencial (en negativo) del caso español aparece en dos vectores.

Primero, **carecemos de soporte institucional suficiente para canalizar el conflicto y la cooperación entre niveles de gobierno** y entre las propias CC. AA. y, en particular, **un Senado que funcione como verdadera cámara de representación territorial**.

Además, las herramientas con las que contamos (la Conferencia de Presidentes y Presidentas, las conferencias sectoriales y el Consejo de Política Fiscal y Financiera) no tienen los recursos y la importancia que se necesitan para reemplazar esa debilidad del soporte institucional propio de los estados federales.

Segundo, **hay algunos problemas políticos latentes sin resolver** (como diferencias interterritoriales en las preferencias sobre el propio grado de descentralización de gastos e ingresos o en el grado deseado de nivelación, en correspondencia con identidades autonómicas o nacionales más fuertes) que condicionan también los acuerdos en el sistema de financiación.

Sin reformas institucionales y sin hablar abiertamente de estos elementos, alcanzar acuerdos estables resulta extraordinariamente complejo.

### **4. Los elementos centrales de la reforma**

Los cuatro problemas más importantes a los que debe dar respuesta el nuevo modelo de financiación autonómica son los siguientes:

- La insuficiencia global de recursos de los que disponen las CC. AA., lo que impide garantizar de forma adecuada los recursos suficientes para prestar adecuadamente a toda la ciudadanía los servicios públicos bajo su competencia.
- La arbitrariedad existente en las diferencias observadas en la financiación por habitante y la falta de transparencia por la existencia de fondos que distorsionan el modelo: fondo de suficiencia, competitividad y cooperación.
- La insuficiente autonomía tributaria, los escasos incentivos para usarla al alza y, por el contrario, la existencia de incentivos para la competencia fiscal a la baja y el populismo fiscal.
- La dificultad de la ciudadanía a la hora de entender el sistema y, por tanto, asignar correctamente las responsabilidades políticas.

### **5. Resolver el problema global de insuficiencia global de las CC. AA.**

En la crisis sanitaria, primero, y en sus consecuencias económicas y sociales, después, **el Gobierno de España asumió la responsabilidad de garantizar que los gobiernos autonómicos contasen con recursos suficientes para afrontar la pandemia.** Gracias a este compromiso del Gobierno central, se desplegó un paraguas financiero sin parangón ni en nuestra historia ni en otros países tan descentralizados como España. Sin embargo, este escudo desplegado entre 2020 y 2022, al que también contribuyeron los fondos Next Generation, no debería ocultar los problemas de suficiencia de fondo que persisten y que exigen una reforma que **tenga como uno de sus objetivos centrales una mejora global de la suficiencia de recursos para garantizar la prestación de unos servicios públicos adecuados.**

En dicha mejora hay que tener en cuenta, no obstante, dos cuestiones.

- La primera es que **la falta de recursos es un problema global del conjunto de las administraciones públicas españolas, porque el actual sistema tributario es incapaz de proporcionarlos.** Los problemas en su diseño, el fraude fiscal y las diversas bonificaciones y ventajas fiscales existentes explican este resultado. Es imprescindible **una reforma en profundidad de nuestro sistema fiscal que proporcione más recursos, haciendo que paguen quienes hoy defraudan y quienes, gracias a ventajas fiscales discutibles, contribuyen menos de lo que deberían.** En definitiva, la mejora en la suficiencia autonómica debería ir de la mano **de una reforma fiscal en profundidad que deberá abordarse en nuestro país de forma urgente.**
- La segunda cuestión que hay que tener presente es que **no podemos seguir abonando la cultura de la irresponsabilidad fiscal** y las expectativas de que siempre es posible obtener más recursos sin tener que asumir los costes políticos asociados a los tributos (o, incluso, desfiscalizar rentas y patrimonios en algunos territorios y esperar luego mayores transferencias desde la Administración central).



## 6. Los desafíos que plantea la nivelación interterritorial

Sin duda, la dimensión de la nivelación interterritorial es la más compleja de todas las del sistema de financiación, pues, más allá de las dificultades técnicas, la realidad es que existen distintos criterios sobre los objetivos e intensidad de esta nivelación y, sobre todo, existen intereses contrapuestos entre las CC. AA. De lo que se trata, por tanto, es de entender dónde se encuentran los principales problemas en este frente y las implicaciones de las diversas soluciones posibles.

Uno de ellos es la arbitrariedad en los resultados del sistema actual. Los resultados finales no obedecen a ninguna regla clara. La existencia de fondos (como el de suficiencia, solidaridad y cooperación) distorsiona el modelo y provoca un problema de transparencia.

Es verdad que el sistema asume que la prestación de los servicios públicos es más costosa en algunos territorios (por su envejecimiento relativo, su insularidad o la dispersión de la población, por ejemplo), pero la importancia que se les da a estos factores explica una parte relativamente pequeña de las diferencias en la financiación per cápita. En otras palabras, hoy existen **diferencias en la financiación por «habitante ajustado» que no obedecen a ninguna regla objetiva, sino que son el resultado de la historia**, en particular, **de los recursos que se gastaban en cada comunidad autónoma** en el momento en el que se realizó cada traspaso de competencias y **de la capacidad política de cada gobierno autonómico a la hora de negociar** el traspaso. Como existían de facto diferencias en el despliegue del mapa de servicios en la España centralizada y las negociaciones no fueron idénticas, se consolidaron en el sistema disparidades arbitrarias que la llamada «cláusula del *statu quo*» ha traído hasta nuestros días. La próxima revisión del sistema debería eliminar esta arbitrariedad, utilizando períodos transitorios más o menos largos para evitar choques financieros a las CC. AA. hoy más favorecidas por estas razones.

Otro problema es, precisamente, la forma en la que calculamos los «habitantes ajustados». Existe un amplio consenso académico en que los cálculos se pueden hacer mejor, un debate en el que se puede ser muy ambicioso, como ocurre en Australia, o en el que conformarse con mejoras progresivas como las que, de hecho, se han producido en el pasado. En todo caso, sería muy útil contar con una oficina técnicamente independiente que permitiese objetivar el listado de factores que se deben tener en cuenta en el cálculo y su ponderación.

En cualquier caso, el resultado de la reforma del sistema de financiación tiene que ser el de **garantizar a todos los territorios un volumen de recursos suficiente para posibilitar una prestación similar de los servicios descentralizados a toda la ciudadanía, a igual esfuerzo fiscal.**

## 7. El nuevo modelo tiene que resolver el problema de falta de autonomía de ingresos

Las estadísticas de la OCDE muestran que España es el país de la UE con una mayor descentralización tributaria en el escalón regional. De hecho, solo Canadá y Estados Unidos se hallarían significativamente por encima. Sin embargo, también en este frente tenemos que avanzar, y no tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

Necesitamos ajuste fino de naturaleza fundamentalmente técnica para garantizar que la autonomía se pueda ejercer de forma suficiente, responsable y clara para la ciudadanía. Los principales ajustes serían los siguientes:

- En primer lugar, en el frente de la **tributación sobre la riqueza** (impuesto sobre patrimonio y sobre sucesiones y donaciones) **es necesario establecer un suelo de tributación a escala estatal que frene el actual proceso de desfiscalización de estas bases**. De manera más general, hay que evitar la competencia fiscal y desleal a la baja entre territorios.
- En segundo lugar, en el ámbito del IRPF resulta necesario que **las decisiones de las CC. AA. se trasladen a las retenciones** (y a los pagos a cuenta a las CC. AA.) con la misma velocidad y transparencia que cuando las decisiones afectan al tramo estatal. Hoy existe una asimetría y retraso (superior al año) inasumible, que desincentiva el uso de la autonomía. Además, la ciudadanía debe ser informada con claridad en sus nóminas y demás ingresos de la parte de la retención que va a financiar competencias autonómicas, y los programas de ayuda y las declaraciones deben mostrar nítidamente que nos hallamos ante dos impuestos que conviven bajo el mismo paraguas legal y la misma denominación, pero que corresponden a dos poderes tributarios distintos.
- Finalmente, las CC. AA. están llamadas a tener un rol relevante en la gestión de las figuras tributarias nuevas o reformuladas al abrigo de la «reforma fiscal verde» que se quedó aparcada en la primera legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero y que debería recuperarse en la reforma integral del sistema fiscal español.

En otro plano, deberíamos avanzar en la participación de las CC. AA. en las **labores de gestión tributaria**, hoy fundamentalmente en manos de una Agencia Tributaria que sigue percibiéndose como una agencia estatal desconectada de las autonómicas, con el impulso de las agencias tributarias autonómicas consorciadas con la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Así mismo, deberíamos hacer un esfuerzo para calcular mejor las llamadas «recaudaciones normativas», que son importantes para el funcionamiento interno del modelo.

## **8. Hacer más transparente el reparto de competencias para que la ciudadanía entienda el modelo**

Los diferentes estudios demoscópicos (CIS, Instituto de Estudios Fiscales) reflejan con claridad que buena parte de la ciudadanía desconoce la asignación de competencias de gasto e ingreso, incluso aunque hablemos de servicios tan relevantes como la sanidad o la educación, o de impuestos como el IRPF o el IVA. Esta falta de conocimiento repercute en un menor control democrático y una menor responsabilidad política. Es perentorio tomar medidas que ayuden a que el sistema autonómico sea entendido mejor. Algunas son sencillas (diferenciar en los tiques de compra el IVA autonómico o identificar la parte autonómica en las retenciones de las nóminas y otros rendimientos sujetos al IRPF); otras requieren algo más de tiempo y recursos (programas en centros educativos, actividades de divulgación...).

Sin embargo, no hay que olvidar la propia complejidad del sistema actual: la próxima revisión del sistema de financiación de régimen común debería perseguir la simplificación como objetivo.

## **9. Reforzar la arquitectura institucional del Estado para una gobernanza multinivel eficaz y democrática**

Desde el punto de vista más institucional, en particular, se necesitan, entre otras, las siguientes mejoras inmediatas:

- La Conferencia de Presidentes y Presidentas debe ser convocada anualmente para avanzar y resolver la agenda de asuntos abiertos que sean relevantes para el ejercicio del autogobierno y la cogobernanza.
- El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) debe ser reformado y reforzado para que sea una herramienta eficaz en la resolución de los asuntos de naturaleza financiera que atañen a las CC. AA., contando con los recursos humanos y financieros necesarios.
- Las reglas de votación deben cambiarse para que el Gobierno central no tenga garantizada la aprobación de sus propuestas, sino que sea siempre necesario el diálogo y el pacto con las autonomías.
- Necesitamos un mejor anclaje normativo dentro del bloque constitucional, para que deje de ser formalmente un mero organismo deliberativo.

Para una mejor gobernanza multinivel es imprescindible reformar la Ley de Haciendas Locales para que los entes locales tengan más recursos para gestionar sus competencias.

## Una reforma fiscal progresista para unas políticas públicas ambiciosas

Las economías europeas, y la española en particular, se van a enfrentar en los próximos años a desafíos estructurales de gran calado (crisis climática y transición energética; digitalización; nuevo contexto demográfico; reconfiguración del proceso de globalización...) que van a requerir cuantiosas inversiones, tanto privadas como públicas. Por ejemplo, a partir de los datos de la Comisión Europea puede estimarse que, solo en las políticas vinculadas a la descarbonización de la economía, los países europeos deberemos incrementar la inversión pública durante cada año de la próxima década al menos en un 1 % del PIB como media.

Estas inversiones, y el resto de las políticas que han de llevarse a cabo, como la industrial, son también una oportunidad para abordar con mayor éxito que hasta ahora problemas históricos de nuestra economía, como la mayor tasa de desempleo, la menor productividad, el estancamiento de los salarios reales, la desigualdad o el infradesarrollo del estado del bienestar.

Nuestro punto de partida, además, se caracteriza por que dedicamos un porcentaje menor de nuestra renta a la inversión pública y a financiar políticas públicas tan importantes como la sanidad, la educación, la vivienda, el apoyo a las familias o los cuidados de larga duración. En los años previos a la pandemia (2014-2019), la inversión pública fue de media el 2,1 % del PIB en España, frente al 2,9 % de media en la UE: casi un punto de diferencia. Si comparamos los datos totales del gasto público en estos mismos años, la media de nuestro país fue del 42,9 % del PIB, frente al 47,7 % de media en la eurozona, un déficit en nuestras políticas públicas equivalente a casi cinco puntos del PIB, cerca de 60.000 millones de euros por debajo del gasto que estaban haciendo nuestros socios. Téngase en cuenta, además, que esta cifra es acumulativa: una inversión anual más baja que la media resulta en una brecha en infraestructuras públicas, innovación o capacidad de atención sanitaria creciente.

Es cierto que las medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia y de la subida de los precios han elevado este porcentaje hasta el 47,8 % en 2022, incluyendo los fondos Next Generation (que representan de media cerca de un 2 % del PIB anual entre 2021 y 2023). Sin embargo, una vez que se retiren estas medidas extraordinarias, este porcentaje volverá a reducirse: por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional prevé que, a políticas constantes, el peso del gasto público en el PIB irá disminuyendo de nuevo, hasta alcanzar el 45 % en 2028. Nuestro objetivo debería ser, por el contrario, seguir manteniendo al menos el mismo porcentaje de gasto sobre el PIB alcanzado en estos años, en línea con lo que hacen los principales países europeos.

En definitiva, necesitamos reforzar nuestras políticas públicas para abordar los desafíos de la próxima década. Para que sean sostenibles a medio plazo, su financiación requiere disponer de mayores ingresos públicos, que, además, pueden verse afectados negativamente en los próximos años por diversos fenómenos que tienden a erosionar las bases impositivas. Por esta razón, el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria presentado en 2022 por un comité de personas expertas señalaba acertadamente que el primer objetivo de la reforma fiscal que necesita España es la de garantizar la suficiencia de las políticas públicas, incrementando el potencial recaudatorio del sistema tributario.

Podemos concretar más. Volviendo a comparar con la media de la eurozona, los ingresos públicos supusieron en España en el periodo 2014-2019 un 38,8 % del PIB, frente al 46,4 % de media en el conjunto de países de la unión monetaria. Es decir, en esos años España tuvo un déficit de recaudación equivalente a 7,7 puntos del PIB (unos 87.000 millones de euros). Con una recaudación similar a la de los demás países de la eurozona, por tanto, España podría haber financiado los 60.000 millones de diferencia en políticas públicas que registrábamos en esos años y, además, reducir el déficit público en casi un 3 % del PIB. Esta insuficiente capacidad para obtener recursos con los que atender nuestras políticas públicas es, por tanto, la verdadera causa de nuestros problemas fiscales y de la falta de inversión pública en España, y un argumento de peso para justificar la urgencia de una reforma fiscal.

Como ocurría en el caso de los gastos públicos, la evolución de la economía tras la pandemia —y algunas primeras decisiones fiscales adoptadas por el gobierno en esta legislatura— han elevado el peso de los ingresos públicos sobre el PIB, que en 2022 han alcanzado el 43 %. Estos cuatro puntos de aumento suponen ya unos 53.000 millones más de recaudación respecto a la que se habría obtenido si este porcentaje se hubiera mantenido en el 39 % de 2019. Sin embargo, esta cifra sigue estando por debajo de la media europea de ingresos públicos, y es probable que en ausencia de medidas vuelva a reducirse en los próximos años. De hecho, las mismas previsiones del FMI lo sitúan en el 41 % en 2028.

Al contrario, el objetivo para los próximos años ha de ser cerrar la brecha que todavía nos separa de la media de la eurozona y alcanzar unos ingresos fiscales equivalentes al 46 % del PIB, lo que en términos del PIB de 2022 nos permitiría contar con otros 60.000 millones de euros para financiar las políticas públicas que necesitamos.

Este planteamiento no implica asumir erróneamente —como a veces se hace— la equiparación entre las finanzas públicas y las de los agentes privados, y particularmente las familias. Es perfectamente legítimo financiar con deuda políticas públicas cuya rentabilidad económica y social supera los costes de esa financiación, beneficiando también a las generaciones futuras. Las políticas a favor de la transición energética y contra el cambio climático son un ejemplo paradigmático de ello, aunque no el único. En otros casos, el déficit público tiene una función de estabilización macroeconómica cuando una demanda agregada

insuficiente provoca situaciones de desempleo elevado. Defender una mayor capacidad recaudatoria del Estado para utilizar esos recursos en las políticas públicas que necesitamos para abordar los desafíos colectivos a los que nos enfrentamos no debe confundirse con asumir el «equilibrio presupuestario» como el objetivo principal (y ni siquiera la restricción básica) de quien gestiona las finanzas públicas.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, el contexto en que debemos abordar el refuerzo de nuestras políticas públicas, que se caracteriza por la elevación de la deuda pública que se ha producido en los últimos años. Este aumento ha sido consecuencia de las dos grandes crisis que hemos sufrido (la crisis financiera y la pandemia) y de las políticas aplicadas para afrontarlas. Especialmente fue durante la Gran Recesión cuando esta ratio de deuda creció más: en 2013, la deuda pública en España era 61 puntos más alta que en 2008, frente a los 20 puntos de aumento durante la pandemia. Conviene no olvidar, sobre todo, que las políticas han sido muy distintas en ambos casos: mientras que, en los años 2010 a 2013, el aumento del peso de la deuda pública en el PIB se produjo mientras se aplicaba una política de recortes que contribuía a alargar una recesión económica, el aumento de la ratio de deuda en 2020 se produjo a la vez que se aplicaban políticas públicas para proteger a la economía, los empleos, y los ingresos de las familias y las empresas. A su vez, estas políticas impulsaron una rápida recuperación del empleo y la producción una vez levantadas las restricciones sanitarias, y ese crecimiento ha permitido reducir en siete puntos el porcentaje de deuda en los últimos dos últimos años (del 120 % al 113 %).

Debemos aprender la lección: la sostenibilidad de las finanzas públicas no se refuerza con políticas de recortes, porque acaban dañando el crecimiento y empeorando la ratio de deuda. Al contrario, las inversiones públicas orientadas de forma acertada pueden contribuir a reforzar la situación de las finanzas públicas a través de su efecto positivo en el crecimiento.

Por tanto, la estrategia acertada para los próximos años consiste en reforzar simultáneamente nuestras políticas públicas (incrementando los recursos que destinamos a la inversión en transición energética y digitalización, y la dotación de la sanidad y la educación públicas, la protección social y los servicios de cuidados o la política de vivienda) y nuestra capacidad recaudatoria mediante una reforma fiscal integral. Esta no es solo la mejor forma de abordar los desafíos de futuro de nuestra economía y mejorar la vida de la ciudadanía, sino la forma más adecuada de garantizar la propia sostenibilidad de nuestras finanzas públicas.

Además de este objetivo de suficiencia para financiar las políticas públicas que necesitamos en la próxima década, garantizando además la sostenibilidad fiscal mucho mejor que con políticas de recortes, el libro blanco señala también otros objetivos que debería perseguir la reforma fiscal que creemos que también deben ser atendidos. Uno de los fundamentales es el de contribuir a la disminución de la elevada desigualdad que caracteriza nuestra economía, lo cual requiere sin duda reforzar la progresividad de nuestro sistema fiscal

y corregir la insuficiente tributación de los grandes patrimonios. La reforma fiscal también debe contribuir adecuadamente al objetivo de descarbonización de la economía, lo que puede ocurrir por dos vías: el destino de una parte importante del aumento de los recursos obtenidos a inversiones que promueven la transición energética y el desarrollo de una «fiscalidad verde» que estimule actividades menos contaminantes y penalice las que más contaminan. Esto último ha de hacerse siempre, en cualquier caso, cuidando de que el resultado final de las medidas no acabe penalizando de forma regresiva a la parte de la población con menos capacidad de adaptación y menos recursos. Por último, la reforma debe adaptarse a los cambios que implica la digitalización de la economía y la aparición de nuevos tipos de actividad económica, y anticiparse a algunos fenómenos que también pueden erosionar las bases impositivas.

## **BASES PARA UNA REFORMA FISCAL PROGRESISTA**

Para que sea posible desplegar las políticas públicas que requiere el proyecto de país para la próxima década, es necesario, por tanto, reformar y reforzar la Administración pública, eliminando nuestra brecha en términos de capacidad fiscal en comparación con la media europea, repartiendo de forma justa el incremento de recursos. Tenemos que hacer que contribuyan más quienes hoy se esfuerzan menos (grandes empresas y patrimonios, y rentas del capital, principalmente) y quienes incumplen con sus obligaciones tributarias (fraude).

Aunque el detalle de los cambios concretos que serían necesarios en cada figura impositiva para lograrlo trasciende los objetivos de este documento, sí podemos señalar algunas líneas que nos parecen fundamentales en tres ámbitos de nuestro sistema tributario: IRPF, impuesto de sociedades e imposición sobre la riqueza.

### **IRPF**

El IRPF es la figura tributaria clave en el sistema fiscal, por su capacidad recaudatoria y, sobre todo, porque es el impuesto más determinante en la progresividad de la fiscalidad. En España, la realidad es que el IRPF recauda algo por debajo de lo que debería hacer en términos comparados, pero, sobre todo, ha perdido progresividad, como consecuencia de las reformas aplicadas en los últimos años.

El IRPF es, básicamente, un impuesto que grava las rentas del trabajo, ya que aportan el 85 % de la recaudación, y que además se concentra en el tramo intermedio de los ingresos. Para corregir esta situación que afecta tanto a la suficiencia como a la equidad de nuestro sistema fiscal, hay que actuar en las siguientes líneas estratégicas:

- Incrementar el número de tramos de la renta general con el objetivo de mejorar la progresividad del impuesto. En concreto, habría que desagregar el actual tramo entre 60.000 y 299.999 € en varios tramos con el objetivo de aplicar tipos diferentes y crecientes.

- Elevar los tipos marginales en los tramos de renta más altos para impulsar la progresividad e incrementar la recaudación.
- Aumentar de forma significativa la tributación de las rentas de capital para reducir el trato favorable que tienen frente a las rentas del trabajo. En concreto, hay que seguir avanzando más en la línea ya aplicada en los tres últimos años, incrementando los tipos marginales y los tramos de renta en las rentas de capital.
- Suprimir en un plazo corto de tiempo el actual régimen de estimación objetiva del IRPF y, de forma vinculada, el régimen especial de IVA que lleva asociado.

### **Impuesto de sociedades**

Entre los grandes impuestos, el que grava los beneficios de las empresas es el que va por detrás en la recuperación de la recaudación previa a la crisis financiera. De hecho, el impuesto de sociedades es el único que aún no ha recuperado el nivel previo. Sí lo han hecho los beneficios de las empresas, pero no la recaudación.

Además, el reparto de la contribución de las empresas es muy desigual, con un tipo efectivo muy superior en las pequeñas y medianas empresas que en los grandes grupos empresariales (en especial, los que tienen dimensión internacional y consolidan sus cuentas). Las grandes empresas son las principales beneficiarias de la existencia de sociedades y mercados organizados y, sin embargo, se estima que el 40 % de los beneficios anuales de las multinacionales se trasladan a paraísos fiscales, reduciendo los ingresos por impuestos societarios en un 10 %. Según la Agencia Tributaria, en España los grandes grupos empresariales solo contribuyen con el 5,1 % de sus beneficios, y esta cifra llega hasta un tipo efectivo mínimo del 3,9 % en aquellos que facturan más de 1.000 millones de euros, muy por debajo de las microempresas (14,6 %), pequeñas empresas (17,5 %) y medianas empresas (14,7 %). Los mínimos se registran en los 36 grupos de entidades de crédito (3,5 %) y en los 1.111 grupos del sector de la construcción y actividades inmobiliarias (4,2 %).

Frente a este panorama, la reciente aprobación de la Directiva (UE) 2022/2523 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición del 15 % para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran tamaño en la UE, supone un importante avance en la lucha contra la planificación fiscal agresiva en el mercado interior, más teniendo en cuenta que ha debido aprobarse por unanimidad. Sin embargo, el tipo efectivo acordado sigue estando muy por debajo del 25 % con el que, como mínimo, deberían contribuir las grandes empresas al sostenimiento de lo común. Además, la determinación de la base imponible sobre la que se gira este tipo sigue siendo excesivamente farragosa, y las deducciones, discutibles (por ejemplo, la de los beneficios obtenidos fuera de la UE, que deberían tributar completamente sin opción a deducción en tanto que proceden de territorios no conectados fiscalmente). La eficacia de su aplicación va a depender del intercambio de



información entre agencias tributarias nacionales, aspecto crítico ya previsto en los acuerdos de doble imposición internacional y de escaso cumplimiento.

La normativa fiscal española, anticipándose a la iniciativa europea, ya fijó un tipo mínimo del 15 % sobre la base imponible para los grupos consolidados o las compañías con una cifra de negocio igual o superior a los 20 millones de euros y del 18 % para las entidades de crédito en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2022. No obstante, para elevar la baja contribución de las grandes empresas es necesario, además, reformar el cálculo de la base imponible sobre la que se gira el tipo impositivo eliminando deducciones fiscales excesivamente generosas y sin justificación técnica o suprimiendo el régimen fiscal consolidado para grupos de empresas. Como estos cambios tendrán un efecto positivo sobre la recaudación en el medio plazo, mientras tanto se debería establecer un impuesto mínimo del 15 % sobre el beneficio contable independientemente del resultado de la declaración en el impuesto sobre sociedades y que obligue a las grandes empresas —que se aprovechan de todas las deducciones y regímenes fiscales y no ingresan nada o muy poco— a tener al menos una contribución mínima.

Los problemas de insuficiencia en la recaudación de este impuesto no están en los tipos nominales, que están en la media de la Unión Europea, sino en la compleja y extensa relación de deducciones, exenciones y bonificaciones en el impuesto que erosionan la base fiscal. Por lo tanto, es necesaria una simplificación del impuesto que actúe sobre todas esas vías de reducción de la tributación, de las que se benefician de forma especial los grandes grupos empresariales de carácter internacional.

Entre las medidas más relevantes se proponen las siguientes:

- Limitar la compensación de bases imponibles negativas de ejercicios anteriores, estableciendo nuevos máximos tanto del número de años en los que se puede realizar la práctica como su cuantía total.
- Revisar y recortar las deducciones, exenciones y correcciones que han proliferado y aumentado la complejidad del impuesto, lastrando su rendimiento, y aproximar el tipo efectivo al nominal, evitando que, como ocurre ahora, la mayor carga fiscal recaiga sobre las pymes.
- Modificar en profundidad el tratamiento fiscal de los beneficios y plusvalías que obtienen las grandes empresas en el exterior, así como las excesivas ventajas en la consolidación de cuentas en los grupos internacionales, incluyendo la eliminación de la deducción de gastos financieros para financiar las inversiones realizadas fuera de España.
- Introducir un tipo efectivo mínimo del 15 % sobre los beneficios de la empresa, en línea con lo que se está avanzando en la OCDE en la denominada estrategia BEPS, de tal forma que ninguna empresa tribute por debajo de este umbral, con independencia de las deducciones, reducciones, exenciones y beneficios a los que tengan derecho.

## Imposición sobre la riqueza

La imposición sobre la riqueza tiene una justificación sólida que se basa en argumentos de redistribución y de moderación de la tendencia intergeneracional a la concentración de la riqueza, además de contribuir a la legitimidad del conjunto del sistema tributario. A pesar de eso, sus dos principales figuras (el impuesto de sucesiones y donaciones y el impuesto de patrimonio) se han visto dañadas por una competencia fiscal a la baja entre CC. AA. mal entendida y, en muchas ocasiones, desleal.

Es necesario recuperar la capacidad recaudatoria del **impuesto sobre sucesiones y donaciones** en toda España, porque las herencias son hoy un importante factor de desigualdad y generan, en ocasiones, una gran capacidad de pago que no está siendo gravada. En el marco del futuro modelo de financiación autonómico, esto supone introducir un mínimo y máximo estatal de las exenciones, escala de gravamen, reducciones, bonificaciones y deducciones. Se trata de impedir que la posible espiral de competencia a la baja termine con la práctica desaparición del tributo, al menos en las transmisiones de riqueza entre familiares directos.

Por otra parte, aunque tenga un carácter temporal, el nuevo impuesto de solidaridad sobre las grandes fortunas es una decisión acertada, no solo porque viene a corregir una situación poco justificable como la de la no tributación de grandes patrimonios en algunas CC. AA. que ejercen una competencia fiscal a la baja e irresponsable, sino porque introduce elementos de mayor progresividad que deberían ser mantenidos de cara al futuro.

El **impuesto de patrimonio** podría transformarse en el marco de la reforma tributaria que proponemos en un Impuesto sobre las grandes fortunas de carácter permanente. En él se debe establecer, dada una escala estatal claramente progresiva, un mínimo para todas las CC. AA., evitando las bonificaciones autonómicas al 100 % de la cuota y mínimos exentos similares a los vigentes en el impuesto sobre patrimonio. También es relevante, para evitar que las personas que derivan enormes rentas a través de sociedades reduzcan este impuesto, limitar la exención de participaciones societarias a negocios individuales y empresas de reducida dimensión, y reducir el límite de la cuota íntegra por debajo del 60 % actual de la suma de las bases imponibles del IRPF. En la actualidad, este límite beneficia a poco más de 4.000 contribuyentes con patrimonios de más de seis millones de euros, que dejan de contribuir más de 1.500 millones de euros.

En esta misma línea de evitar la elusión de las grandes fortunas, habrá que valorar el efecto de los cambios recientes en los requisitos para participar en una SICAV, por si resulta necesario establecer un límite máximo en el porcentaje de participación en una SICAV, entre el 2 % y el 5 % del capital social máximo de la SICAV.