



navegador

El model nòrdic de desenvolupament econòmic i benestar

vista prèvia >

Des de fa dècades el model nòrdic de desenvolupament i benestar s'ha situat com el que garanteix més drets socials i genera més cohesió. L'anàlisi dels factors que construeixen aquest model, com ara la fiscalitat, o la qualitat i cobertura dels serveis públics bàsics —i el consens social que genera—, porta a preguntar-se si el nòrdic és un model replicable, o bé es tracta d'un model exclusiu dels països escandinaus.



Marta Curto-Grau

Directora general d'Anàlisi i Prospectiva Econòmica de la Generalitat de Catalunya

@marta_curto

L'èxit econòmic i social dels estats nòrdics s'atribueix sovint al seu generós sistema de benestar i les seves polítiques socials. En aquest article es revisen els principals trets del model nòrdic —sense ànim d'exhaustivitat— i s'exposen els seus punts forts i febles. També s'analitzen quins són els resultats d'aquest sistema en aspectes com ara la igualtat o la participació en el mercat laboral. Finalment, l'article conclou amb una reflexió sobre l'excepcionalitat nòrdica i la capacitat de replicar el model socialdemòcrata en estats amb un context molt diferent.

Intervenció de l'Estat en l'economia

Un dels grans canvis socioeconòmics que van experimentar els estats occidentals després de la Segona Guerra Mundial va ser l'augment de la participació de l'Estat en l'economia. A partir dels anys 1950 la despesa social als estats de l'OCDE va augmentar significativament, passant del 7,5% del PIB de mitjana el 1955, al 13,9% el 1976.¹ La

introducció de l'estat del benestar va suposar avenços molt destacats en els àmbits de l'educació, la salut i les pensions públiques, entre d'altres.

El terme «estat del benestar», encunyat pel bisbe anglicà William Temple (1881-1944), es va popularitzar arran de l'aprovació de l'informe *Social Insurance and Allied Services*, publicat el 1942 per Sir William H. Beveridge (1879-1963). Tot i això, alguns estats, com els escandinaus o Alemanya, ja havien començat a implementar mesures de protecció social a finals del segle XIX i principis del segle XX. Quan i per què sorgeix l'estat del benestar, és una pregunta que molts estudis han mirant de respondre i que ha donat lloc a una extensa literatura. Els sociòlegs John Myles i Jill Quadagno (1942) ofereixen un excel·lent resum de les teories de l'estat del benestar, i distingeixen entre dos tipus d'explicacions.² La més antiga assenyala la industrialització, el creixement econòmic i l'estructura de classes socials com a factors explicatius de les diferències entre models de benestar; mentre que la més recent apunta a la globalització,

el postindustrialisme i aspectes de gènere com a elements determinants.

Els diferents models de benestar es poden classificar en diverses categories en funció del seu grau de generositat i segons la forma en què l'Estat, el mercat i la família es reparteixen les funcions d'assistència social. Segons la classificació clàssica de Gøsta Esping-Andersen (1947),³ les categories són tres:

Model socialdemòcrata —també anomenat nòrdic o escandinau: el trobem principalment a Dinamarca, Finlàndia, Islàndia, Noruega i Suècia.

Model continental o conservador: està implantat en estats com Alemanya, Àustria, Bèlgica, França però també a l'Estat espanyol i a Itàlia —tot i que alguns autors inclourien els darrers dos estats en una quarta categoria juntament amb altres territoris del sud d'Europa.

Model liberal: adoptat pels estats anglosaxons —Austràlia, Canadà, EUA, Gran Bretanya i Irlanda.

1 TELLO, *Com hem arribat fins aquí. Una introducció a la història econòmica global*.

2 MYLES; QUADAGNO, «Political Theories of the Welfare State».

3 ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

El model nòrdic es caracteritza per una provisió universal dels serveis públics bàsics i una elevada participació de la societat en el mercat de treball

Les diferències entre aquests models no només es troben en els diferents nivells de despesa social sinó també en els àmbits de despesa social a la qual es destinen els recursos, la forma de finançar-los i la seva orientació cap a transferències o bé cap a la prestació de serveis. Els resultats d'aquests models quant a cobertura dels serveis socials i nivell de desigualtat social són molt heterogenis.

El model nòrdic

El model nòrdic es caracteritza per una provisió universal dels serveis públics bàsics i una elevada participació de la societat en el mercat de treball.

En l'estat de benestar socialdemòcrata, que és l'objecte d'aquest article, l'accés als serveis públics bàsics —sanitat, educació, pensions i atenció a la infància i a la gent gran— està basat en el principi de ciutadania. Als estats nòrdics, les prestacions i els serveis socials són un dret i, per garantir-lo, l'Estat n'ofereix una provisió universal.

En l'àmbit del mercat de treball, el model nòrdic combina un model laboral flexible amb protecció als treballadors en cas d'acomiadament —l'anomenada flexiseguretat. La finalitat és assolir uns nivells òptims d'activitat productiva i incorporar de forma àgil al mercat de treball aquelles persones que es troben a l'atur. Per això, en aquests estats les polítiques actives d'ocupació i els programes de manteniment de rendes tenen un fort protagonisme. La formació contínua també és un element clau d'aquesta estratègia ja que permet dotar els treballadors de les competències necessàries per inserir-se de nou al mercat laboral.

La participació activa de la població en el món laboral també es reflecteix en una taxa de densitat sindical molt elevada i en una cobertura de la negociació col·lectiva àmplia. Segons la base de dades Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts [Característiques institucionals dels sindicats, evolució salarial, intervenció estatal i acords socials], (OECD/AIAS ICTWSS) el 2016 la densitat sindical —és a dir la proporció de membres de sindicats sobre el total

de treballadors— dels estats nòrdics era la més alta d'Europa i superava amb escreix la mitjana l'OCDE (16,2%). En concret, aquesta proporció era del 50% a Noruega, del 65,7% a Finlàndia, del 66,7% a Suècia, del 67,4% a Dinamarca i del 90,4% a Islàndia, unes xifres que s'allunyen d'altres economies europees com França o Alemanya amb una densitat sindical del 17,0% i 10,8%, respectivament. Pel que fa a la cobertura de la negociació col·lectiva, al Gràfic 1 es mostra la distància dels estats nòrdics respecte de la mitjana de l'OCDE.

Un altre objectiu que persegueix el model nòrdic és comptabilitzar el fet de tenir una feina amb tenir una família. Per aquest motiu, les polítiques de família tenen un pes molt important en el conjunt de prestacions de l'Estat. Això inclou l'atenció als infants —amb escoles bressol i ajuts per fill a càrrec— i de la gent gran —a través de l'atenció domiciliària o residencial. El 2017, Dinamarca liderava la despesa en polítiques de família i infants en el context de la UE, destinant-hi un 3,4% del seu PIB, seguida de prop per Noruega (3,2%), mentre que la UE-27 hi dedicava

L'elevat nivell de protecció social va associat a una forta càrrega fiscal i a un volum elevat de treballadors públics, la qual cosa no està a l'abast de tots els estats

de mitjana el 2,3% del seu PIB. Més enllà de la despesa que comporten aquestes polítiques, els estats nòrdics són els més avançats en polítiques de conciliació i compten amb generosos permisos de maternitat i paternitat. Per posar un exemple, el 2020 Finlàndia va iniciar els tràmits per igualar ambdós permisos, fent

un nou pas endavant cap a la igualtat de gènere.

En resum, el model nòrdic destaca per oferir un nivell molt elevat de protecció social i per atribuir un rol marginal a la provisió privada d'assistència social, que queda principalment a càrrec de l'estat. Això

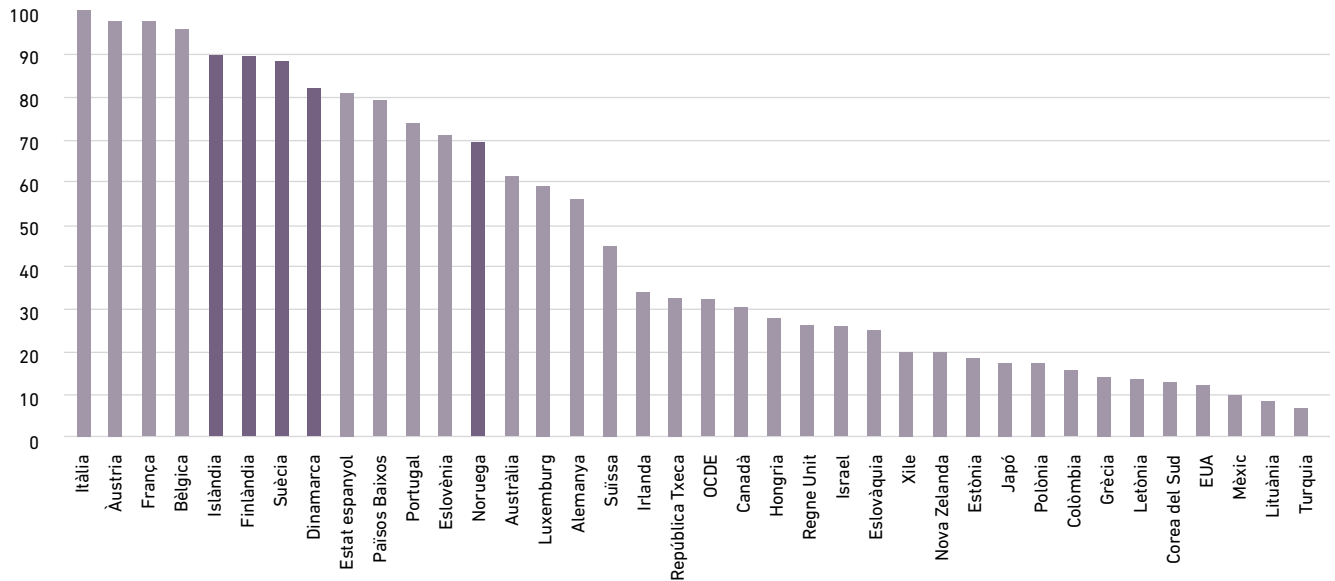
significa que l'estat passa a proveir la xarxa de seguretat, substituint la família i l'entorn més proper.

Càrrega fiscal i estructura de l'Estat

Garantir el caràcter universal dels serveis públics bàsics té un important

Gràfic 1

Persones treballadores cobertes per acords de negociació col·lectiva, 2016 (%)



Nota: Les dades de Finlàndia, Estònia, França i Polònia corresponen al 2015, les d'Irlanda i Luxemburg, al 2017 i les d'Israel, al 2012.
Font: OECD/AIAS ICTWSS, 2017.

Els estats nòrdics són els més avançats en polítiques de conciliació i compten amb generosos permisos de maternitat i paternitat

cost econòmic. L'elevat nivell de protecció social va associat a una forta càrrega fiscal i a un volum elevat de treballadors públics, la qual cosa no està a l'abast de tots els estats. Els estats nòrdics dediquen un percentatge relativament alt del seu PIB a despesa pública social, especialment si ho comparem amb els estats que tenen un model liberal. Per exemple, el 2019 la despesa pública social a Finlàndia, en percentatge sobre el PIB, va ser del 29,1% i a Dinamarca, del 28,3%, mentre que al Regne Unit i Irlanda el percentatge va ser del 20,6% i del 13,4%, respectivament. Bona part dels països mediterranis, com l'Estat espanyol (24,7%) i Portugal (22,6%), també destinen menys recursos públics a la despesa social que els nòrdics. Les diferències són menors si comparem el model nòrdic amb el model continental on trobem que França dedica un 31% del seu PIB a despesa social pública. El fet que la despesa social pública del model nòrdic no sigui encara més elevada —atesa la gran generositat del sistema— s'explica en part pel rigor pressupostari d'aquests estats, que busquen la màxima eficiència en la despesa pública.

Com és d'esperar, per finançar aquest sistema és necessari recaptar un volum elevat d'impostos, la qual cosa situa els estats nòrdics entre els països amb més ingressos fiscals sobre el PIB —vegeu Gràfic 2. Pel que fa a la font d'aquests ingressos, s'observen diferències. Per exemple, al 2018 la proporció d'ingressos fiscals que prové de les contribucions socials està prop del 10% a Noruega i Suècia, mentre que a Dinamarca els programes socials no es financen amb contribucions a la seguretat social.⁴

Una altra manera de visualitzar la càrrega fiscal que suposa la despesa social d'aquests estats és analitzant la proporció que representen els impostos sobre el cost laboral de l'ocupador —coneguda com «falca fiscal» o, en anglès, *tax wedge*. El 2020, aquesta ràtio era del 35,2% a Dinamarca, 41,1% a Finlàndia i 42,6% a Suècia. En contrast, al Regne Unit suposava el 30,8%, als EUA, el 28,2% i al conjunt de l'OCDE, el 34,6%.

⁴ Un cas destacat és el de les pensions, que a Dinamarca, a diferència d'altres estats com l'Estat espanyol, van a càrrec del pressupost nacional, és a dir, es financen a través d'impostos.

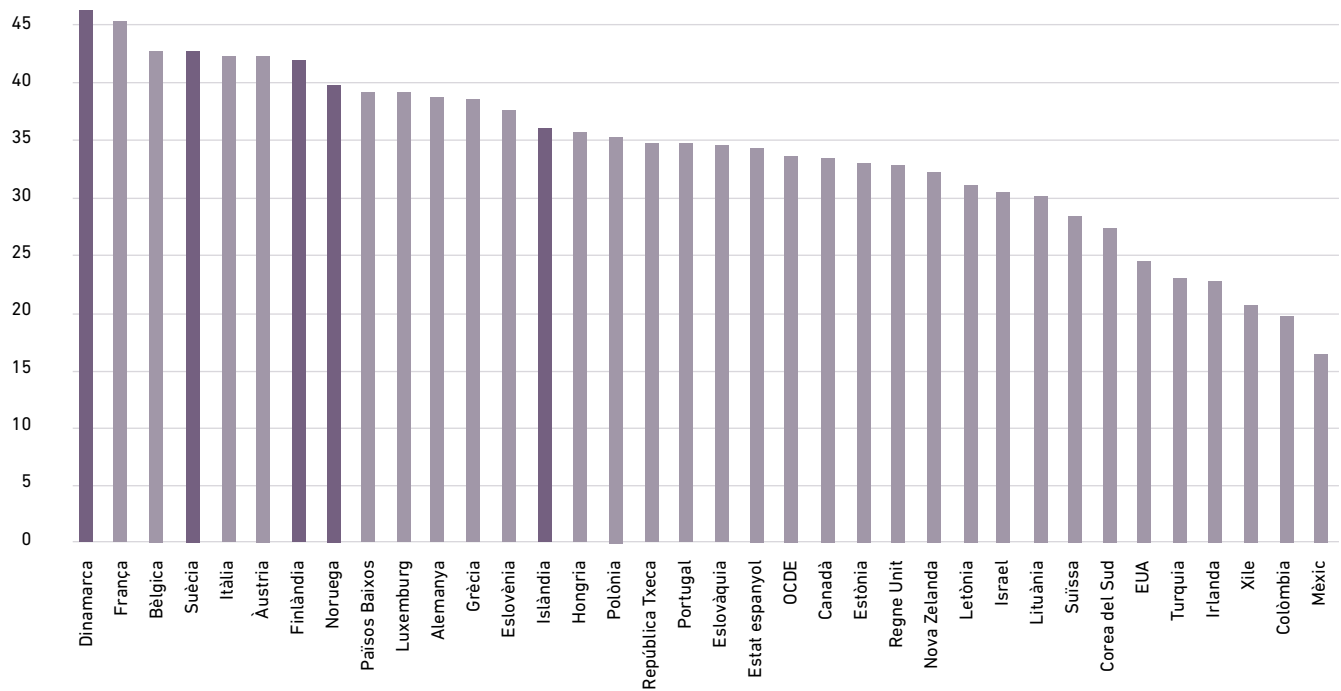
Deixant de banda la càrrega fiscal, el model nòrdic també requereix de molts treballadors públics per poder proveir serveis públics de qualitat. El 2017, Dinamarca, Finlàndia, Noruega i Suècia van ser els estats de l'OCDE amb un major percentatge de treballadors ocupats pel sector públic —vegeu Gràfic 3. En el cas de Noruega, la xifra arribava a tres de cada deu treballadors. Es tracta d'una proporció semblant a la de Suècia i Dinamarca però molt allunyada de la mitjana de l'OCDE, que té un 18% de l'ocupació total empleada pel sector públic.

Tenir una força laboral amb molta presència de treballadors del sector públic no té per què estar renyit amb l'eficiència. Ara bé, perquè això sigui així, és necessari que l'administració compti amb un sistema meritocràtic i una bona qualitat institucional que garanteixi baixos nivells de corrupció. Com argumenten Carl Dahlström i Víctor Lapuente,⁵ l'organització de la burocràcia estatal és tan important com l'activitat dels polítics per garantir l'eficiència de l'adminis-

⁵ DAHLSTROM; LAPUENTE, *Organizando el Leviatán*.

Gràfic 2

Ingressos fiscals sobre PIB en els estats de l'OCDE, 2020 (%)



Font: OCDE, Revenue Statistics, 2020.

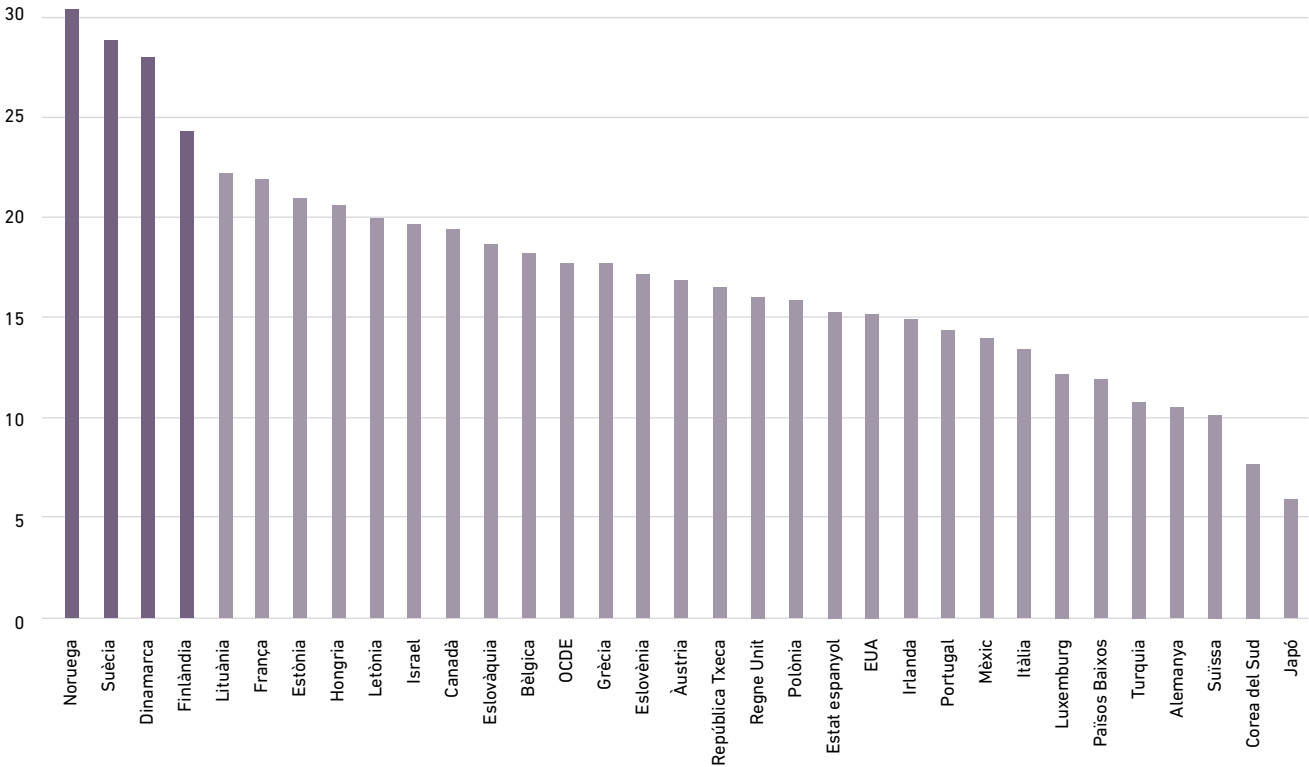
tració pública. Així doncs, no és el mateix un sistema on els funcionaris accedeixen a la funció pública per mèrits propis, que quan ho fan gràcies a les seves connexions polítiques, i d'això depèn l'existèn-

cia d'un bon govern. Segons l'Índex Europeu de Qualitat del Govern, de la Göteborgs universitet, la ciutadania dels estats nòrdics considera —basant-se en les seves percepcions— que la qualitat del seu

govern és bona. A altres latituds com Itàlia obtenen una puntuació molt inferior en aquest índex i, per tant, sense millores institucionals prèvies, seria difícil esperar que un major pes del sector públic

Els factors culturals i socials i els baixos nivells de frau i evasió fiscal són elements importants per entendre el suport a un model amb una càrrega fiscal tan elevada

Gràfic 3
Percentatge d'empleats públics sobre l'ocupació total, 2017 (%)



Font: OECD, Government at a glance, 2019.

El model nòrdic permet una forta correcció de les desigualtats de classe, donant peu a una societat més igualitària i minimitzant les diferències socials derivades de l'estructura ocupacional

es tradueix automàticament en un major benestar.

Factors culturals i socials per donar suport al model

La càrrega econòmica que suposa el model nòrdic i l'elevada pressió fiscal que porta associada fa que sovint es qüestioni la seva sostenibilitat en el llarg termini. A més, els detractors d'aquest model sostenen que l'arquitectura del sistema introdueix importants desincentius i distorsions en l'economia. Tot i això, el suport de la societat al model nòrdic és molt ampli.

Però, si la càrrega econòmica és tan elevada i pot estar introduint desincentius en el mercat laboral, com s'ho fan aquests estats per mantenir uns ingressos fiscals tan elevats sense posar en risc l'economia? L'economista danès Henrik Kleven identifica tres factors clau.⁶ En primer lloc, compten amb bons sistemes d'informació que els permeten garantir un baix nivell de frau fiscal. Segon, el fet que les

bases imposables siguin àmplies també ajuda a tenir uns nivells baixos d'evasió fiscal i a mantenir en nivells moderats l'elasticitat dels ingressos imposables respecte al tipus impositiu marginal. I en tercer lloc, el fet de subvencionar o proveir amb recursos públics serveis com la cura de la infància i la gent gran, el transport, o l'educació, ajuden a treballar i, per tant, s'estimula l'oferta de mà d'obra.

Una altra hipòtesi plausible és que els països escandinaus tinguin un comportament diferenciat degut a influències socials o culturals particulars. Aquesta explicació dificultaria replicar el model socialdemòcrata en altres territoris amb normes morals molt diferents. Kleven explora aquesta possibilitat i confirma l'existència de correlacions entre recaptació tributària i aspectes socials —com la confiança envers les altres persones o les creences respecte a les persones pobres.⁷ Tot i això, és complicat proporcionar evidència causal ja que hi ha molts factors institucionals que podrien influir sobre les diferències entre països.

En definitiva, els factors culturals i socials i els baixos nivells de frau i evasió fiscal són elements importants per entendre el suport a un model amb una càrrega fiscal tan elevada.

Desigualtat baixa i elevada participació de les dones al mercat de treball

El model nòrdic permet una forta correcció de les desigualtats de classe, donant peu a una societat més igualitària i minimitzant les diferències socials derivades de l'estructura ocupacional. El Gràfic 4 presenta l'índex de Gini, que mesura la desigualtat de renda, de diferents estats europeus. El gràfic mostra com els països nòrdics tenen una distribució d'ingressos relativament equitativa en comparació amb la resta d'estats de la UE.

A més de la desigualtat de renda, també és important fixar-se en la desigualtat d'oportunitats. Una bona forma de mesurar-la és amb la mobilitat social intergeneracional, és a dir, la relació entre l'estatus socioeconòmic dels pares i el dels seus fills quan arriben a l'edat adulta. En

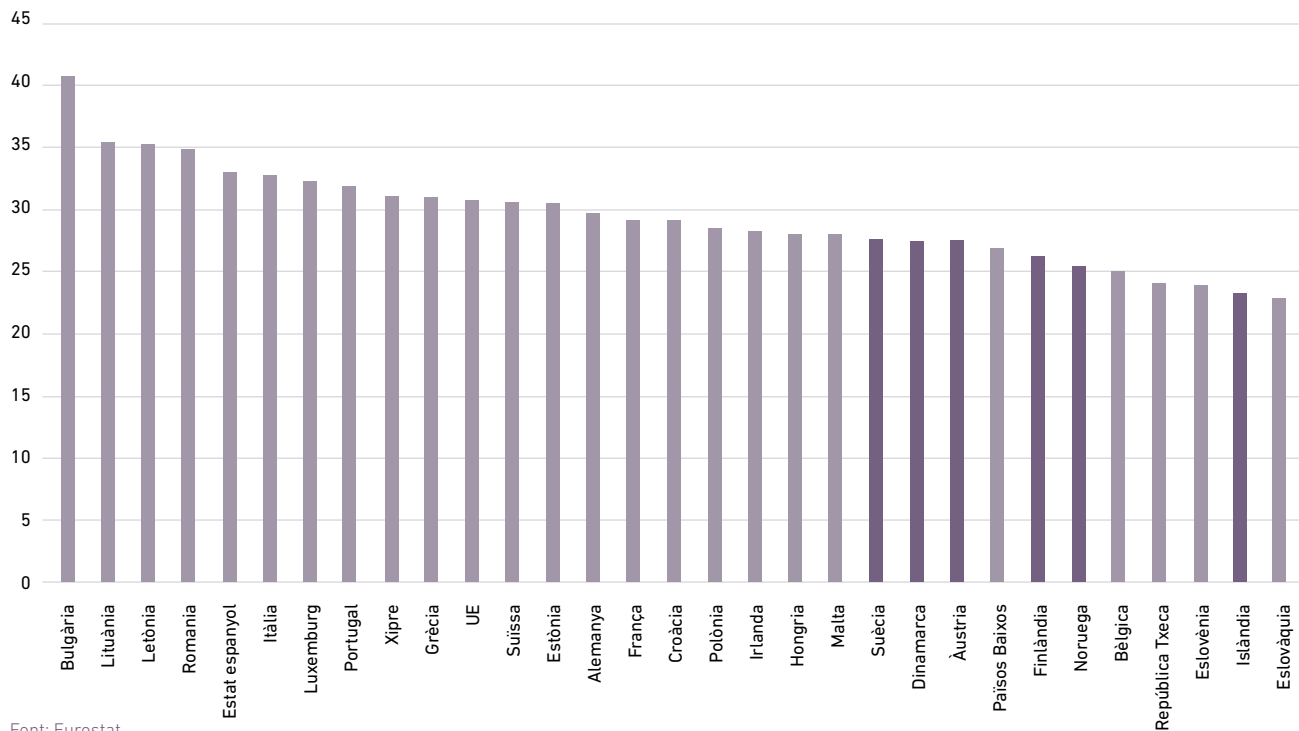
⁶ KLEVEN, «How can Scandinavians tax so much?».

⁷ Ibidem.

Els països nòrdics tenen una distribució d'ingressos relativament equitativa en comparació amb la resta d'estats de la UE

Gràfic 4

Índex de Gini. Selecció d'estats europeus, 2019



Font: Eurostat.

Nota: les dades d'Islàndia corresponen al 2018.

aquest aspecte els països nòrdics també presenten resultats favorables. Un estudi de l'OCDE revela que la mobilitat intergeneracional en termes d'ingressos és particularment baixa als EUA, França, Itàlia i el

Regne Unit,⁸ mentre que és més alta als països nòrdics —especialment a Dinamarca, Finlàndia i Noruega—,

⁸ OCDE, «A family affair: intergenerational social mobility across OECD countries».

ga—, així com també a Austràlia i al Canadà. L'estudi també conclou que la influència de l'estatus socioeconòmic dels pares en l'assoliment dels estudiants a l'educació secundària —mesurats amb el test de PISA— és

La disparitat d'ingressos està negativament relacionada amb la felicitat de la ciutadania i per això no sorprèn que els estats nòrdics obtinguin puntuacions elevades en els índexs de felicitat

Taula 1
Igualtat de gènere i participació laboral de la dona. Selecció d'estats europeus, 2018 (%)

	Taxa de participació femenina (%)	Bretxa de gènere en la participació en la força salarial (%)	Igualtat de gènere
UE	50,9	79,7	67,9
Suècia	60,8	90,2	83,8
Dinamarca	59,2	88,1	77,4
Finlàndia	54,8	88,5	74,7
Alemanya	55,0	83,1	67,5
Àustria	55,0	83,3	66,5
Bèlgica	47,8	81,4	71,4
França	50,6	84,2	75,1
Irlanda	53,0	78,8	72,2
Regne Unit	56,8	83,4	72,7
Estat Espanyol	59,2	84,0	2,0
Itàlia	39,5	67,8	63,5
Portugal	53,3	83,5	61,3

Font: ILO (World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017) i Índex d'Igualtat de Gènere de la UE (2018)
Notes: la bretxa de gènere es calcula dividint la taxa de participació femenina entre la taxa de participació masculina.

particularment forta a Bèlgica, als EUA i a França, mentre que és més feble en alguns països nòrdics —Finlàndia, Islàndia i Noruega—, així com a Canadà i a Corea del Sud.

La desigualtat, més enllà de ser un fre a la justícia social, té conseqüències sobre el benestar de les persones.

Segons estudis recents,⁹ la disparitat d'ingressos està negativament relacionada amb la felicitat de la ciutadania i per això no sorprèn que els estats nòrdics obtinguin puntuacions elevades en els índexs de felicitat. Segons

9 FERRER-I-CARBONELL; RAMOS, «Inequality and Happiness».

el World Happiness Report, de Gallup de 2020, Finlàndia és el país més feliç del món per tercer any consecutiu. En l'àmbit laboral, el model nòrdic no només és capaç de contenir la dispersió salarial sinó que també té una gran capacitat per crear llocs de treball, que es reflecteix en unes

La participació de la dona al món laboral contribueix a reduir les desigualtats de gènere, que també són relativament baixes als estats nòrdics

elevades taxes d'ocupació i uns nivells d'atur relativament baixos. El 2019 la UE-27 presentava una taxa d'atur del 7,57% de mitjana, per sobre dels nivells de Noruega (3,70%), Islàndia (3,93%), Dinamarca (5,06%), Suècia (6,77%) i Finlàndia (6,74%). A més, és remarcable l'elevada taxa de participació femenina en el mercat de treball —en especial a Dinamarca i Suècia— com s'observa a la Taula 1. La participació de la dona al món laboral contribueix a reduir les desigualtats de gènere, que també són relativament baixes als estats nòrdics. Tot i això, fins i tot en aquests països la igualtat plena encara està lluny de ser assolida.

L'excepcionalitat nòrdica i les possibles rèpliques

Els estats nòrdics gaudeixen d'un sistema polític estable, de governs democràtics i d'una majoria social que dona suport a un sistema que, tot i representar una forta càrrega fiscal per a la seva ciutadania, reporta importants beneficis en termes de benestar. El fet que l'administració pública pugui oferir serveis públics d'alta qualitat i que la ciutadania percebi que els seus diners no financen casos de corrupció sinó

que serveixen per millorar el seu nivell de vida, facilita que el govern obtingui suport a l'hora de demandar ingressos tributaris elevats. Això, com s'ha mencionat, no seria factible en estats amb una qualitat institucional més baixa. Per tant, l'excepcionalitat nòrdica pot ser difícil de replicar en societats amb característiques i normes socials molt diferents a les d'aquests països.

Altrament, l'estabilitat política i l'ampli suport social entre el conjunt de la població ha fet possible la introducció de reformes per adaptar els models de benestar a una realitat canviant i garantir-ne la sostenibilitat al llarg dels anys. La societat dels estats nòrdics és exigent respecte a les polítiques públiques, però alhora el govern compta amb el suport social per fer les reformes necessàries. A Dinamarca, per exemple, el sistema de subsidis va experimentar una forta revisió entre les dècades de 1970 i 1990 per mirar de reduir els nivells de desocupació, i es van introduir canvis importants en el dret al subsidi d'atur, entre d'altres. Sense el suport de la classe mitjana i de sectors amb rendes mitjanes-altes, aquestes reformes haguessin estat molt més difícils de tirar endavant.

Hi ha altres trets específics dels estats nòrdics que expliquen l'èxit del seu model de benestar, alhora que dificulten que sigui replicable en altres contextos. Entre aquests trets destaquen els nivells relativament baixos de diversitat religiosa i ètnica, i el fet que siguin països petits i homogenis —la qual cosa facilita la cohesió social. Suècia compta amb una població de 10,3 milions d'habitants mentre que Dinamarca, Finlàndia i Noruega tenen al voltant de sis milions d'habitants. A més, la població es concentra en nuclis de població concrets, la qual cosa facilita la prestació de serveis.

Si bé el model socialdemòcrata pot ser difícil de replicar en societats radicalment diferents, el que cal fer és pensar com recaptar impostos i redistribuir riquesa amb el mínim de distorsions possibles —ja sigui evasió, elusió o frau fiscal, o desincentius al treball— i per fer-ho es poden prendre com a referència l'experiència dels països escandinaus i fer servir les lliçons apreses al llarg dels anys, mirant d'adaptar-les al context particular de cada país.¹⁰

10 KLEVEN, «How can Scandinavians tax so much?».

El model nòrdic té reptes estructurals, com ara el derivat de l'envelliment de la població o el de l'auge de l'extrema dreta europea, que pot dificultar arribar a consensos en l'àmbit del benestar

Per acabar, el model nòrdic no està exempt de reptes estructurals que també afecten altres països, com poden ser el repte demogràfic derivat de l'envelliment de la població o el de l'auge de l'extrema dreta europea, que pot dificultar arribar a consensos en l'àmbit del benestar. Caldrà seguir atents a l'evolució del model nòrdic en els propers anys per veure com hi dona resposta. ■

■ Bibliografia

DAHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto, 2018

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FERRER-I-CARBONELL, Ada; RAMOS, Xavier. «Inequality and Happiness». A *Journal of Economic Surveys*, vol. 28 (5), pàg. 1016-1027, 2014.

KLEVEN, Henrik Jacobsen. «How can Scandinavians tax so much?». A *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28 (4), pàg. 77-98, 2014.

MYLES, John; QUADAGNO, Jill. «Political Theories of the Welfare State». A *Social Service Review*, vol. 76 (1), pàg. 34-57, 2002.

OCDE. «A family affair: intergenerational social mobility across OECD countries». A *Economic Policy Reforms. Going for Growth*, part II, capítol 5, 2010.

TELLO, Enric (Coord.). *Com hem arribat fins aquí. Una introducció a la història econòmica global*. Barcelona: UOC, 2012.