

# Aproximación macroeconómica a la Seguridad Social de la Alimentación en el Estado español



Impactos sociales,  
económicos y territoriales



[ Agitació social des de la terra ]

# Aproximación macroeconómica a la Seguridad Social de la Alimentación en el Estado español

## **Autoría**

Francisco Navarro Gálvez y Pau Llonch  
Miembros del Seminari d'Economia Crítica Taifa

## **Coordinación y edición**

El Pa Sencer SCCL

## **Corrección**

Eva CM

## **Ilustración de portada**

Araceli Pulpillo

## **Diseño gráfico y maquetación**

Diego Muñoz

## **Publicación bajo licencia Creative Commons**

## **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual**

Con el apoyo de



Mayo 2026

# Índice



# Índice de tablas

# Índice de gráficos

# Resumen ejecutivo

## *La Seguridad Social de la Alimentación, una inversión necesaria y viable para sostener la vida*

Francisco Navarro Gálvez

*El Pa Sencer ha coordinado un informe elaborado por Francisco Navarro y Pau Llonch, miembros del Seminario de Economía Crítica Taifa, en el que se analiza la viabilidad económica de una Seguridad Social de la Alimentación (SSA) en España y se ofrece una primera aproximación a sus impactos sociales, ecológicos y económicos, así como a su potencial para transformar el modelo alimentario convencional.*

El modelo alimentario convencional no garantiza de forma universal el acceso a una alimentación suficiente y saludable, a pesar de disponer de una enorme capacidad de producción. Su funcionamiento no está orientado prioritariamente a satisfacer necesidades sociales, sino a la acumulación de riqueza y a la máxima rentabilidad. Esta lógica favorece la concentración de poder en determinados eslabones de la cadena de valor, especialmente en la distribución, y tiende a degradar y empobrecer a la mayor parte del sector primario y del mundo rural. El resultado es un sistema profundamente desigual tanto en la producción como en el consumo.

Pero, además, este modelo es económicamente ineficiente. Los precios de mercado no recogen los costes ocultos que provoca. La contaminación del agua, la pérdida de biodiversidad, el deterioro de la salud, la precariedad laboral, el desperdicio alimentario o la despoblación rural no aparecen en el precio final. Tampoco se consideran los riesgos derivados de la dependencia de los mercados globalizados, que genera una gran inestabilidad tanto en los precios como en el suministro. Por el contrario, el mercado no valora los beneficios sociales de una alimentación saludable y suficiente. Entre muchas otras cosas, una población mejor alimentada enferma menos, aprovecha mejor la educación, tiene más capacidad productiva y creativa, tiene más seguridad y requiere menos recursos sanitarios evitables.

Por tanto, **bajo criterios de eficiencia económica, existen razones sólidas para defender una provisión pública de la alimentación.** Si a ello añadimos la equidad, el argumento se refuerza. Las sociedades más igualitarias tienen mejores condiciones de desarrollo, estabilidad, productividad y bienestar.

### *La SSA como respuesta democrática, justa, eficiente y generadora de bienestar*

La Seguridad Social de la Alimentación (SSA) nace de propuestas impulsadas en Francia y Bélgica y parte de una idea central. Del mismo modo que las sociedades enmarcadas en el estado del bienestar han construido un acuerdo social para no dejar la salud o la educación exclusivamente en manos del mercado y de la capacidad de pago, tampoco debería dejarse en esas

**La SSA no sería solo una política social, sino que tendría elementos de política agraria, alimentaria, ecológica y territorial.**

condiciones la garantía de una alimentación suficiente y saludable. Su objetivo es asegurarla mediante una prestación pública vinculada a alimentos y circuitos definidos bajo criterios democráticos.

La SSA no consiste en proveer una renta para consumir cualquier producto en cualquier lugar. Su fuerza transformadora aparece cuando la garantía del derecho a la alimentación se vincula a un modelo de producción, distribución y consumo democrático y sostenible ecológica, social y económicamente. Esto significa orientar la prestación hacia alimentos frescos, saludables, de temporada y de proximidad en la mayor medida posible, apoyar prácticas agroecológicas, reforzar condiciones dignas en la cadena alimentaria, democratizar los canales de distribución y conectar el derecho a la alimentación con el desarrollo territorial. **La SSA no sería solo una política social, sino que tendría elementos de política agraria, alimentaria, ecológica y territorial.**

En este marco, la SSA se concibe como una política de planificación indicativa que define objetivos colectivos de sostenibilidad y justicia y los traduce en instrumentos coherentes. Financia el acceso universal a una alimentación saludable mediante transferencias, redistribuye de forma progresiva el esfuerzo vía recaudación y apoya el desarrollo de la capacidad productiva territorial necesaria para sostener el cambio de modelo. No se trata de sustituir el funcionamiento descentralizado de la economía, sino de orientar sus incentivos y su gobernanza para que la demanda

financiada con recursos públicos se corresponda con criterios compartidos de salud, sostenibilidad y justicia. Esto implica decidir de forma democrática qué se considera una alimentación prioritaria, qué prácticas productivas y distributivas deben ser apoyadas y qué circuitos de acceso deben reforzarse para asegurar el derecho en todo el territorio. En el caso de la SSA, esto implica conocer las capacidades de cada lugar, organizar una red de provisión y puntos de venta, apoyar una logística pública o comunitaria, establecer precios orientativos, movilizar inversión pública y poner el uso de la tierra al servicio de la alimentación y del desarrollo territorial.

### La financiación pública

La propuesta evaluada en el informe toma como escenario de referencia una prestación de 150 euros mensuales para personas adultas y 75 euros para menores dependientes. Su coste bruto equivaldría a un 4,7 % del PIB (unos 76.000 millones de euros) y al 9,6 % del gasto público total. Esta magnitud se sitúa en un orden comparable al de grandes pilares del estado del bienestar, como la educación o la sanidad, precisamente porque el propósito es incorporar la alimentación saludable y suficiente como un nuevo derecho garantizado públicamente. El informe toma la zona euro como referencia práctica para valorar el margen presupuestario, sin asumir que este deba ser un límite técnico o político, sino como un indicador de viabilidad presupuestaria conservador. Incluso con esa referencia restrictiva, la ampliación del gasto y de la recaudación que supone la SSA sería viable.

**La SSA reduciría la tasa de riesgo de pobreza en 1,58 millones de personas y la tasa de pobreza o exclusión social en casi 2 millones.**

Tabla 1. Comparación del gasto en SSA con distintas partidas de gasto público y peso sobre el PIB

<sup>1</sup> La Seguridad Social de la Alimentación se corresponde con la propuesta de referencia de 150 euros mensuales por persona adulta y 75 euros mensuales por menor dependiente.  
<sup>2</sup> El gasto militar se calcula tomando como referencia el objetivo de gasto militar del 5 % del PIB planteado por la OTAN para 2035.

| Partida de gasto                                 | Gasto público | Peso sobre el PIB |
|--|---------------|-------------------|
| Seguridad Social de la Alimentación <sup>1</sup> | 76.800 €      | 4,7 %             |
| Educación  | 66.200 €      | 4,0 %             |
| Sanidad  | 103.600 €     | 6,3 %             |
| Gasto militar <sup>2</sup>                       | 81.700 €      | 5,0 %             |

Nuestra propuesta para su financiación combinaría una reforma fiscal progresiva, la lucha contra el fraude fiscal, el uso de fondos europeos y la revisión de subvenciones que ya sostienen el sistema agroalimentario actual.

### Impactos sociales, económicos y territoriales de la SSA

Además de reducir en 2,8 millones el número de personas con dificultades para acceder a una alimentación suficiente y saludable, los cálculos indican que la SSA tendría un fuerte impacto directo sobre la desigualdad y la pobreza porque aumenta de forma proporcionalmente mayor la capacidad de consumo de las personas con menos ingresos. Según la estimación del informe, la propuesta analizada reduciría la desigualdad medida por el índice de Gini en un 6,5 %. También **reduciría la tasa de riesgo de pobreza en 1,58 millones de personas y la tasa de pobreza o exclusión social en casi 2 millones**. Además, al garantizar una parte importante de la alimentación, libera presupuesto familiar para vivienda, energía, transporte, cuidados u otras necesidades básicas.

El impacto en términos de generación de actividad económica sería muy relevante, especialmente porque el gasto público asociado a la SSA no desaparece tras transferirse a la población, sino que se orienta mayoritariamente hacia la producción interior y el desarrollo territorial. Esto generaría efectos importantes en empleo, renta y recaudación impositiva. Teniendo en cuenta dicho efecto multiplicador, la SSA tendría asociados más de 1,1 millones de puestos de trabajo en todos los sectores, una generación de renta de 63.400 millones de euros y una recaudación total de 31.300 millones. En términos netos, descontando la parte que desplazaría actividad ya existente, una primera aproximación bajo el escenario analizado indica que se generarían unos 443.000 nuevos puestos de trabajo, 22.200 mil millones de renta neta y 13.300 millones de recaudación neta. Este último dato es importante porque reduce la necesidad real de financiación adicional.

La ocupación asociada al sector primario, en el escenario analizado, alcanzaría los 649.000, una cifra equivalente al 86 % de la ocupación actual del sector primario alimentario. De ellos, unos 274.000 serían de nueva creación y el resto correspondería a empleo que se desplazaría progresivamente desde el modelo convencional hacia una producción agroecológica. La prestación de 150 euros mensuales equivale aproximadamente al 87 % del gasto medio en alimentación dentro del hogar y al 56 % del gasto alimentario total si se incluye el consumo fuera del hogar. Por tanto, una parte del consumo y de la producción seguiría quedando fuera del circuito financiado directamente por la SSA, al menos en esta primera propuesta. Aun así, la magnitud del gasto y del empleo asociados muestra que la medida tendría un enorme potencial transformador. Tendría capacidad para re-

ordenar una parte central del sistema alimentario y para influir también sobre el mercado que quedara fuera de la prestación, porque transformaría canales, hábitos, logística, precios y relaciones de poder.

Un impacto fundamental en la evaluación de la SSA se refiere a los beneficios sociales generados por la reducción de los costes ocultos del modelo alimentario actual, especialmente en salud, medio ambiente y ámbito socioeconómico. Bajo un escenario de transformación asociado a la SSA, y mediante un ejercicio de valoración monetaria orientado a facilitar la comparabilidad y homogeneidad de los distintos impactos, que debe interpretarse con cautela, la reducción esperada de estos costes alcanzaría 61.700 mil millones de euros anuales.

El desarrollo territorial es otra dimensión central, ya que la SSA orienta la demanda hacia cadenas de valor arraigadas en el territorio y permite que una parte mayor del gasto permanezca en la economía local. Este efecto puede ser especialmente intenso en zonas rurales y municipios pequeños, donde una demanda estable de alimentos puede favorecer la creación de empleo, la diversificación productiva, la recuperación de población y el mantenimiento de servicios públicos. Además, el refuerzo de circuitos de proximidad puede aumentar el capital social y la capacidad organizativa local, mejorar la cooperación entre producción, distribución y consumo, reducir desplazamientos innecesarios y contribuir a la protección del territorio, por ejemplo, mediante un sector primario vivo que ayude a conservar el capital natural y a prevenir riesgos como los grandes incendios. Así, la SSA no solo tendría impacto alimentario, sino también territorial, social y comunitario.

Tabla 2. Resumen del impacto asociado a la SSA

\*El término «asociada» se refiere al impacto total vinculado a la transferencia de la SSA, no al impacto neto. Una parte de esta actividad desplazaría producción y empleo ya existentes en el modelo convencional, mientras que otra parte sería de nueva creación. En el informe se realiza una primera aproximación en escenarios plausibles que sitúa el impacto neto en torno al 35 % del impacto total asociado. La propuesta de referencia considerada es de 150 euros mensuales por persona adulta y 75 euros mensuales por menor dependiente. Los indicadores materiales no deben sumarse a los beneficios monetizados, sino interpretarse como expresión física de los daños sociales y ecológicos que la SSA podría reducir.

| Ámbito  | Impacto estimado asociado a la SSA  |
|---|---|
| Ocupación total asociada*                                       | 1.127.700 puestos de trabajo en todos los sectores productivos  |
| Renta generada  | 63.400 euros en todos los sectores productivos  |
| Recaudación pública total asociada*                             | 31,2 euros en todos los sectores productivos  |
| Ocupación asociada en el sector primario                        | 649.300 puestos de trabajo, equivalente al 86 % de la ocupación actual del sector primario alimentario  |
| Desigualdad, pobreza y exclusión social                         | Reducción del índice de la desigualdad en un 6,5 %; 1,58 millones de personas menos en riesgo de pobreza y casi 2 millones menos en riesgo de pobreza o exclusión social  |
| Beneficios sociales monetizados por reducción de costes ocultos | 61.700 en total. De estos, 23.400 corresponden a salud y nutrición, 9.100 a medio ambiente y 29.300 al ámbito socioeconómico  |
| Reducción de daños materiales en salud                          | 292.759 años de vida saludable perdidos menos por riesgo dietético, 152.032 menos asociados a impactos ambientales del sistema alimentario y 15.168 muertes cardiovasculares menos vinculadas a dietas desequilibradas      |
| Reducción de daños materiales ambientales                       | 3,39 millones de toneladas menos de desperdicio alimentario, 20,86 millones de toneladas de CO2 equivalente menos y 651,2 hm3 de agua ahorrados   |
| Acceso a alimentación suficiente y saludable                    | 2,8 millones de personas menos con dificultades para acceder a una alimentación suficiente y saludable  |
| Desarrollo local y territorial                                  | Potencial de generación de actividad económica de 37.000 millones de euros, con efectos sobre empleo territorial, diversificación productiva, servicios públicos, capital social, protección del territorio y arraigo rural |

### ***Una inversión viable y necesaria***

El potencial transformador de la SSA es muy significativo y se observa especialmente en dos magnitudes. Por un lado, el volumen de gasto público movilizado, que permite orientar una parte muy importante del modelo alimentario hacia los objetivos de sostenibilidad de la SSA. Por otro, el enorme impacto económico neto asociado que tiene importantes consecuencias en el aumento del bienestar social en términos de desarrollo territorial, reducción de costes ocultos, aumento de la equidad, entre otros.

La SSA es económicamente viable y socialmente necesaria, y su coste debe compararse con el conjunto de beneficios sociales, ecológicos y económicos que puede generar, no solo con el gasto inicial. En este sentido, los impactos y beneficios asociados a la SSA superan ampliamente su coste. Si reduce pobreza, mejora la salud, genera empleo, transforma y refuerza el sector primario, retiene renta en los territorios, disminuye costes ocultos y democratiza una parte esencial de la economía, no estamos ante un gasto corriente más, sino ante una inversión pública. Ante un futuro incierto, el modelo alimentario convencional no ofrece una salida democrática, digna, eficiente ni justa, mientras que la SSA significa abrir la posibilidad de un sistema alimentario organizado democráticamente para sostener la vida y ampliar la capacidad colectiva de generar bienestar.

El camino hacia la Seguridad Social de la alimentación no es solo una opción política técnica y económicamente viable. Es una respuesta de supervivencia con criterios de dignidad y justicia social. La SSA significa decidir que la alimentación no puede depender de la renta, de la concentración y rentabilidad del capital, de cadenas globales vulnerables ni de precios que esconden daños sociales y ecológicos. Por tanto, significa abrir la posibilidad a un sistema alimentario organizado democráticamente para sostener la vida y ampliar la capacidad colectiva de generar bienestar.

#### **Francisco Navarro Gálvez**

Profesor asociado de la UAB

y miembro del Seminari d'Economia Crítica Taifa

# Introducción

El modelo actual de producción y distribución de alimentos se organiza conforme a objetivos de maximización de la rentabilidad y plenamente integrado en cadenas de valor globalizadas. En el marco de la lógica de producción y mercado capitalista, los alimentos se conciben como cualquier otra mercancía a partir de la cual se pretende maximizar el beneficio privado y la acumulación de riqueza.

El resultado es un sistema profundamente incompatible con un acceso justo a una alimentación suficiente y saludable, con unos límites ecológicos que garanticen la reproducción y el bienestar de la población y con un criterio de democracia y justicia social. De hecho, el modelo convencional se caracteriza, entre muchos otros elementos, por generar un gran impacto medioambiental, desequilibrios territoriales con la desarticulación, despoblación y empobrecimiento del medio rural, mercados altamente inciertos y dependientes, elevados niveles de concentración en determinados eslabones de la cadena de valor, precariedad laboral en toda la cadena alimentaria, enormes dificultades de acceso a dietas saludables para la mayoría de la población y la multitud de costes ocultos inconmensurables. Todo ello configura un sistema inviable desde cualquiera de los ámbitos desde los que se analice.

Concretamente, los resultados agregados del modelo en España muestran un patrón persistente de ineficiencia, insostenibilidad e injusticia:

- Respecto a la inseguridad alimentaria, esta se presenta de forma estructural y refleja una deficiencia persistente en el acceso efectivo a una dieta suficiente y saludable, estimada en 6,23 millones de personas (Moragues y Magaña, 2022).
- En el ámbito sanitario, los riesgos dietéticos generan una pérdida de salud poblacional que puede medirse mediante los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD o DALY) atribuibles a la dieta, con un valor de 861.056 para España, lo que da cuenta de una carga relevante de enfermedad y de sufrimiento evitable vinculada a patrones alimentarios y a su entorno socioeconómico (Comisión Europea, 2024a).

<sup>1</sup>Año de vida ajustado por discapacidad (AVAD o DALY, por sus siglas en inglés), indicador que mide los años de vida saludable perdidos por muerte prematura o por enfermedad.

- En el plano ecológico, el modelo intensivo apoyado en insumos y presiones hídricas genera impactos como la contaminación por nitratos, con superaciones del umbral en el 37 % de las aguas subterráneas y en el 11 % de las aguas superficiales, con efectos sobre ecosistemas, biodiversidad y calidad del agua de consumo (Ecologistas en Acción, 2024).

- En el ámbito territorial, la pérdida y fragilidad del empleo agrario, la degradación del capital natural agrícola, el debilitamiento de la actividad económica y social, así como la degradación de los servicios básicos, agravan la vulnerabilidad de muchos municipios rurales y provocan dinámicas de despoblación y desequilibrios territoriales.

- En el plano democrático, la gobernanza efectiva del modelo se concentra cada vez más en la distribución y en determinados grupos agroindustriales. En el caso de la distribución, las cinco cadenas líderes ya superaban conjuntamente la mitad de la cuota de mercado en 2023, lo que refuerza las asimetrías de poder y condiciona el reparto del valor, la formación de precios y la capacidad de orientar el sistema hacia objetivos colectivos (MAPA, 2025a).

En la tradición de la economía institucional y ecológica, hace más de medio siglo, K. William Kapp ya mostró que el modelo de producción capitalista, que ha desplegado unas fuerzas productivas descomunales, lo ha hecho cargando a terceros los costes sociales —daños ambientales, deterioro de la salud, precariedad, pobreza, degradación territorial, entre otros muchos— que no se reflejan en los costes monetarios ni en los precios. Al incorporarlos al análisis, el sistema resulta altamente ineficiente y, en última instancia, insostenible e injusto en los planos ecológico, social y económico (Kapp, 1950).

El modelo agroalimentario actual reproduce esta lógica en tal magnitud que el análisis de Kapp resulta hoy insuficiente. De ahí que la transformación del sistema alimentario no sea solo una preferencia normativa, sino una condición de viabilidad material para sostener el bienestar de la población en el tiempo. A la vez, este proceso de transformación coincide necesariamente con un camino hacia la eficiencia y la justicia.

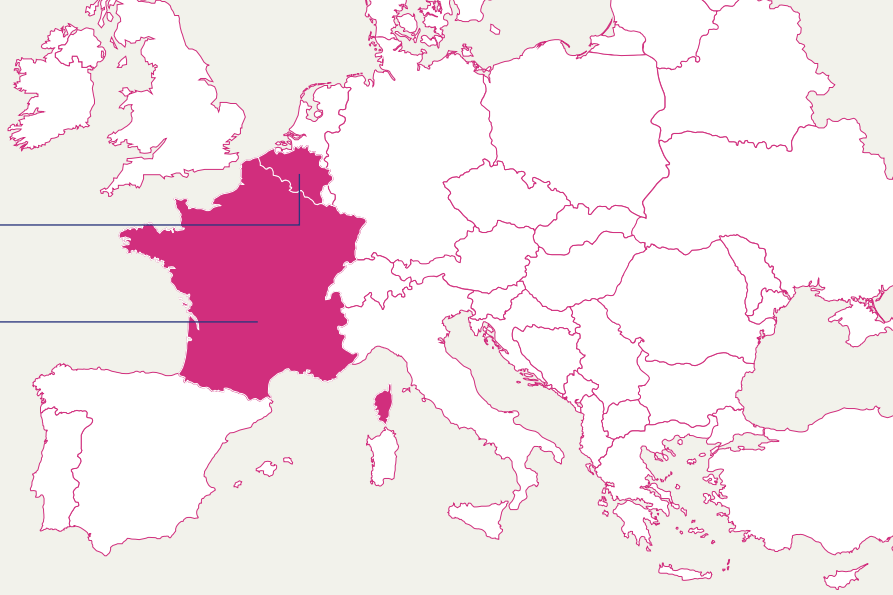
## ***Países europeos con propuestas de Seguridad Social alimentaria***

Bélgica

11.775.000 habitantes | PIB 56.615 dólares

Francia

69,1 millones de personas | PIB 46.100 dólares



## ***La Seguridad Social de la Alimentación***

En este horizonte, en países como Francia (Sécurité Sociale de l'Alimentation, 2023) y Bélgica (Saey-Volckrick, 2025), han surgido propuestas de Seguridad Social de la Alimentación (SSA) que inspiran la iniciativa para España que se analiza en este informe. La SSA se plantea como una respuesta coherente y de máximos, al proponer un derecho efectivo a la alimentación que no se limite a facilitar el consumo dentro del modelo vigente, sino que utilice la garantía de acceso como palanca para reorientar y transformar la producción, la distribución y el consumo conforme a criterios democráticamente definidos de salud, sostenibilidad, eficiencia y justicia. Todo ello mediante principios de universalidad, gobernanza democrática y financiación justa, que, además, aseguren su sostenibilidad intergeneracional.

En este trabajo, cuando se hace referencia a un modelo de producción y consumo sostenible de alimentos, se adopta una perspectiva articulada en tres ámbitos:

- La sostenibilidad ecológica, relacionada, por ejemplo, con la compatibilidad con los límites ambientales y con la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad.
- La sostenibilidad social, que se refiere, por ejemplo, a la garantía efectiva del derecho a una alimentación saludable y suficiente, la reducción de desigualdades y unas condiciones de trabajo dignas en la cadena alimentaria.
- La sostenibilidad económica, vinculada, por ejemplo, con la eficiencia cuando se consideran costes ocultos, la reducción de los desperdicios, el desarrollo local y rural, y la capacidad de sostener en el tiempo un sistema productivo y distributivo que genere valor sin trasladar sistemáticamente costes a terceros o a generaciones futuras.

Estas dimensiones son profundamente interdependientes, aunque se analizan de forma diferenciada para clarificar objetivos e instrumentos.

Conviene precisar qué tipo de alimentación (cesta de consumo) se toma como referencia en el marco de la SSA, cuya concreción debe definirse democráticamente y mediante parámetros ajustables a la realidad de cada contexto. En términos generales, un buen punto de partida es orientar la cadena de valor alimentaria

hacia criterios de proximidad y estacionalidad, dentro de lo posible, logística eficiente y estándares de producción, transformación y distribución compatibles con una alimentación saludable, prácticas agroecológicas y precios y condiciones laborales que permitan una vida digna.

Esto no supone fijar un patrón único y rígido, sino establecer un marco común de referencia y mecanismos de decisión colectiva que permitan adaptar esos parámetros a las distintas realidades territoriales, manteniendo al mismo tiempo objetivos de sostenibilidad y justicia social.

En España, además, existe un marco de política pública que reconoce la centralidad de la alimentación y la necesidad de avanzar hacia patrones más saludables, sostenibles y resilientes, como expresa la Estrategia Nacional de Alimentación (MAPA, 2025a). La SSA podría situarse en esa misma dirección, pero con un diagnóstico mucho más crítico de la realidad actual alimentaria y con una propuesta más ambiciosa de transformación estructural en todos los aspectos del modelo de alimentación, así como en el nivel de intervención del sector público.

## ***Planificación indicativa***

En este sentido, la viabilidad de la SSA depende de articularla como una política integral, combinando una prestación suficiente y universal con instrumentos complementarios de regulación, financiación estratégica, información compartida y concertación social. En términos analíticos, esto implica enmarcar la SSA en una planificación indicativa que oriente la economía alimentaria hacia objetivos definidos colectivamente de sostenibilidad y justicia, sin sustituir de forma generalizada las decisiones descentralizadas, pero sí reconfigurando sus incentivos y su gobernanza.

Cuando se aplica este enfoque al sistema alimentario, el objetivo debe quedar claro desde el inicio: se trata de transformar el modelo de producción, distribución y consumo hacia la sostenibilidad y el derecho efectivo a una alimentación saludable. En la alimentación, los límites del mercado son especialmente visibles por los ciclos biológicos, los riesgos climáticos y la volatilidad, por la alta concentración de la distribución y por

las desigualdades de ingresos, tiempo y capital cultural en el consumo. El modelo convencional tiende a maximizar beneficios y a trasladar a la sociedad costes ocultos, por lo que no es realista esperar que la competencia y la elección individual garanticen por sí solas dietas saludables, cadenas de valor justas e impactos ambientales y sociales mínimos.

En este marco, la SSA se concibe como una política de planificación indicativa que define objetivos colectivos de sostenibilidad y justicia y los traduce en instrumentos coherentes. Financia el acceso universal a una alimentación saludable mediante transferencias, redistribuye de forma progresiva el esfuerzo vía recaudación y apoya el desarrollo de la capacidad productiva territorial necesaria para sostener el cambio de modelo. No se trata de sustituir el funcionamiento descentralizado de la economía, sino de orientar sus incentivos y su gobernanza para que la demanda financiada con recursos públicos se corresponda con criterios compartidos de salud, sostenibilidad y justicia. Esto implica decidir de forma democrática qué se considera una alimentación prioritaria, qué prácticas productivas y distributivas deben apoyarse y qué circuitos de acceso deben reforzarse para asegurar el derecho en todo el territorio.

Como política de gasto público, la SSA también se relaciona con el efecto multiplicador, ya que el aumento del gasto puede activar producción, empleo y renta más allá del desembolso inicial. Sin embargo, en economías abiertas, una parte del impulso puede dirigirse a bienes y servicios importados, reduciendo el efecto sobre la actividad interna. Además, en contextos en los que se incrementa el peso de las rentas del capital y se debilitan los salarios reales, una parte del efecto del gasto puede concentrarse en beneficios y rentas altas, lo que limita su capacidad redistributiva. La SSA, al orientar explícitamente la demanda hacia alimentos producidos y distribuidos bajo criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental, contribuye a retener una mayor parte del efecto del gasto en cadenas de valor arraigadas en el territorio y a reducir la dependencia de circuitos externos. Al mismo tiempo, el despliegue de la SSA exige reforzar la relación entre trabajo, rentas agrarias y viabilidad de los proyectos productivos, de manera que los excedentes se justifiquen por su función de reinversión y sostenimiento del modelo, y no por la mera acumulación.

Al igual que la sanidad y la educación, la SSA se basa en una lógica de derecho y garantía social, aunque su intervención pública no pasa por una provisión directa generalizada, sino por orientar un entramado diverso de actores mediante reglas, criterios e incentivos definidos democráticamente. En ese sentido, la SSA aspira a desplazar progresivamente la determinación de qué se produce, cómo se produce y para quién, desde una lógica dominada por la rentabilidad a corto plazo hacia objetivos colectivos establecidos en los territorios, tanto urbanos como rurales. Para una implementación realista, la planificación indicativa se concreta en una radiografía territorial que identifique capacidades existentes y potenciales por territorio y en una gobernanza descentralizada que convierta los objetivos colectivos en normas e instrumentos operativos, sosteniendo un ciclo continuo de evaluación, aprendizaje y ajuste.

**Financia el acceso universal a una alimentación saludable mediante transferencias, redistribuye de forma progresiva el esfuerzo vía recaudación y apoya el desarrollo de la capacidad productiva territorial necesaria para sostener el cambio de modelo.**

## *Contenido del informe*

A partir de este marco, el informe se centra en analizar los aspectos e impactos socioeconómicos cuantitativos asociados a la implementación de la SSA. Este análisis incluye la estimación del gasto total asociado a distintas propuestas de transferencia mensual y su relación con el presupuesto público, así como elementos socioeconómicos como la equidad, la ocupación, la renta y el bienestar económico, con especial atención al desarrollo local, territorial y rural. Asimismo, se estudian distintas opciones de financiación y su impacto sobre la equidad.

El informe se estructura de la siguiente manera:

- En el primer apartado se presentan las propuestas de diseño de la prestación y sus principales parámetros, de forma comparable y operativa para el análisis.
- En el segundo apartado se examinan alternativas de financiación y sus implicaciones distributivas, situando la cuestión presupuestaria como una decisión política sobre prioridades y el impacto fiscal sobre la desigualdad.
- En el tercer apartado se estiman, con un enfoque principalmente cuantitativo, los efectos socioeconómicos asociados a la implementación de la SSA, incluyendo variables de pobreza y desigualdad, empleo, renta, recaudación y efectos de desarrollo territorial, además de la relación con la reducción de costes sociales del modelo alimentario convencional.

# OI.

# Alcance de la propuesta de la SSA

En este apartado se presenta un estudio cuantitativo de la estimación del gasto asociado a las distintas propuestas de transferencia mensual vinculadas a la SSA, así como su implementación progresiva.

## 1.1 Estimación del gasto asociado a las distintas propuestas de transferencia mensual

### 1.1.1 Propuestas de programa de transferencia mensual para la SSA

La determinación del importe de la transferencia mensual, de carácter universal, es, por el momento, una propuesta economicista y orientativa para poder llevar a cabo el estudio. Parte de los importes propuestos de otros proyectos de SSA, como son los de Francia y Bélgica, donde se propone un importe de 150 €/mes (Sécurité Sociale de l'Alimentation, 2026; CréaSSA, 2023).

El objetivo es que este importe se corresponda con la garantía de una alimentación adecuada y saludable basada en productos frescos y sostenibles desde el punto de vista ecológico, económico y social. Estos importes son coherentes con trabajos, como el de Maillot et al. (2017), en el que se determina un importe mínimo diario de 4,5 €<sup>2</sup> (135 €/mes) (Agence nouvelle des solidarités actives, 2024) para una dieta equilibrada. Sin embargo,

existen otros trabajos que elevan esta cifra, como en Taboada y Soler (2023), que estiman que el coste semanal de una cesta agroecológica saludable oscila entre 48 y 58 € (192 € y 232 € mensuales); así como el de Carrillo-Álvarez et al. (2021), donde se determina un importe mensual de 179 €<sup>3</sup>.

En cualquier caso, estos importes deben tomarse con cautela, puesto que se corresponden con estimaciones realizadas de acuerdo con el modelo alimentario y la estructura productiva actual. El proceso de transformación del modelo de producción y distribución territorial que la propuesta de la SSA implica puede cambiar sustancialmente la fotografía de estas cifras.

En consecuencia, a partir de un importe máximo de 150 € universal, en la **Tabla 3** se proponen, para su estudio, distintos programas de importes mensuales. Asimismo, acorde con los proyectos de SSA de Francia y Bélgica, se propone un modelo de programa que consiste en una cantidad más elevada para las personas adultas y la mitad para las personas menores de 25 años dependientes que conviven en la unidad familiar. Con carácter comparativo, se incluyen también propuestas complementarias de menor importe. Esta comparación resulta útil para futuros trabajos porque permite evaluar la sensibilidad de los resultados —cobertura, efectos distributivos, impacto sobre la demanda alimentaria y necesidades de financiación— ante variaciones en la cuantía, e identificar umbrales mínimos de eficacia y posibles diseños transitorios o escalonados de implantación.

Tabla 3. Propuestas de programa de transferencia mensual para la SSA (euros/mes)

Fuente: Elaboración propia

| Propuesta de transferencia mensual | Importe de transferencia por grupo |                                    |                                 |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
|                                    | Universal                          | Adultos/as responsables de familia | Dependientes menores de 25 años |
| A                                  | 150                                | -                                  | -                               |
| B                                  | 120                                | -                                  | -                               |
| C                                  | 90                                 | -                                  | -                               |
| D                                  | 60                                 | -                                  | -                               |
| E                                  | -                                  | 150                                | 75                              |
| F                                  | -                                  | 100                                | 50                              |
| G                                  | -                                  | 75                                 | 35                              |

<sup>2</sup>Importe actualizado a 2025.

<sup>3</sup>Importe actualizado a 2025.

Tabla 4. Gasto total y peso sobre distintas rúbricas de las propuestas de transferencia mensual para la SSA

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Miles de millones de euros

<sup>2</sup> Los datos utilizados para estimar el peso sobre cada rúbrica se corresponden con previsiones para el 2025

| Propuesta de transferencia mensual | Gasto total <sup>1</sup> | Peso sobre el PIB | Peso sobre el Gasto Público total <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Públicos totales <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Tributarios totales <sup>2</sup> | Peso sobre los ingresos por Cotizaciones de la SS <sup>2</sup> |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------|--|---|--|--|
| A                                  | 88,8                     | 5,4%              | 11,1%  | 11,8%   | 27,7%  | 43,3%  |
| B                                  | 71,0                     | 4,3%              | 8,9%   | 9,4%  | 22,1%  | 34,6%  |
| C                                  | 53,3                     | 3,2%              | 6,6%   | 7,1%  | 16,6%  | 26,0%  |
| D                                  | 35,5                     | 2,2%              | 4,4%   | 4,7%  | 11,1%  | 17,3%  |
| E                                  | 76,8                     | 4,7%              | 9,6%   | 10,2%   | 23,9%  | 37,4%  |
| F                                  | 51,2                     | 3,1%              | 6,4%   | 6,8%  | 16,0%  | 25,0%  |
| G                                  | 38,0                     | 2,3%              | 4,7%   | 5,0%  | 11,8%  | 18,5%  |

### 1.1.2 Gasto total y peso sobre distintas rúbricas de las propuestas de transferencia mensual para la SSA

En este apartado, el objetivo de estudio sobre las distintas propuestas es visualizar su impacto sobre el producto interior bruto (PIB) y las distintas rúbricas del presupuesto público estatal, tal y como se muestra en la **Tabla 4**. A modo de ejemplo, la propuesta E supondría un gasto total<sup>4</sup> de 76.800 millones de euros, lo que representa un 4,7 % del PIB. Este importe total supone un 9,6 % del gasto público actual, es decir, del gasto total que realiza el Estado en todos los niveles de administración. Esto implica que este gasto total aumentaría, en primera instancia, en este porcentaje como consecuencia de la aplicación de esta propuesta para la SSA. No obstante, como se irá desarrollando en este informe, este gasto generará importantes impactos económicos, también en la recaudación, que superan ampliamente el gasto público inicial en transferencias de la SSA.

En otro sentido, representa un 10,2 % y un 23,9 % sobre los ingresos públicos totales y sobre los ingresos de carácter puramente tributario, respectivamente. Los ingresos públicos totales se corresponden con la totalidad de lo que ingresa el Estado en todas las administraciones y los tributarios se refieren al conjunto de ingresos de impuestos, tasas y cotizaciones sociales, principalmente. Esto ofrece una primera idea del aumento porcentual que debería generarse, en primera instancia y manteniendo constante el déficit público actual, en cuanto a recaudación. Finalmente, el peso sobre los ingresos por cotizaciones sociales asciende al 37,4 %.

No obstante, como se irá desarrollando en este informe, este gasto generará importantes impactos económicos, también en la recaudación, que superan ampliamente el gasto público inicial en transferencias de la SSA.

<sup>4</sup> Para calcular el gasto total ha sido necesario estimar el número de personas en cada grupo poblacional. Para ellos se han empleado los datos de la Estadística Continua de Población (ECP) de 2025 del INE (Instituto Nacional de Estadística).

### 1.1.3 Gasto público por partida funcional y peso sobre distintas rúbricas

A modo de comparación con la política de gasto de la SSA, en la **Tabla 5** se presenta el peso de varias partidas del gasto público sobre el producto interior bruto (PIB) y las distintas rúbricas del presupuesto público estatal. **El gasto asociado a la propuesta E de la SSA estaría por debajo de partidas como las pensiones contributivas y de la sanidad y por encima del gasto destinado a educación.**

Tabla 5. Gasto público por partida funcional y peso sobre distintas rúbricas

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Miles de millones de euros

<sup>2</sup> Los datos utilizados para estimar el peso sobre cada rúbrica se corresponden con previsiones para el 2025

| Partida de gasto por función <sup>2</sup> | Gasto público por partida funcional <sup>1</sup> | Peso sobre el PIB <sup>2</sup> | Peso sobre el Gasto Público total <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Públicos totales <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Tributarios totales <sup>2</sup> | Peso sobre los ingresos por Cotizaciones de la SS <sup>2</sup> |
|---|--|--------------------------------|--|---|--|--|
| Educación                                 | 66,2   | 4,0%                           | 8,3%   | 8,8%  | 20,6%  | 32,3%  |
| Salud                                     | 103,6  | 6,3%                           | 12,9%  | 13,7%   | 32,3%  | 50,5%  |
| Pensiones contributivas                   | 184,1  | 11,2%                          | 23,0%  | 24,4%   | 57,4%  | 89,8%  |
| Pensiones no contributivas                | 12,1   | 0,7%                           | 1,5%   | 1,6%  | 3,8%   | 5,9%   |
| Seguridad Social                          | 76,8   | 4,7%                           | 9,6%   | 10,2%   | 23,9%  | 37,4%  |
| Alimentación (propuesta E)                |  |                                |  |   |  |  |

## Alimentación vs Militarismo

Tabla 6. Distintas estimaciones del gasto militar y peso sobre distintas rúbricas

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Miles de millones de euros

<sup>2</sup> Los datos utilizados para estimar el peso sobre cada rúbrica se corresponden con previsiones para el 2025.

<sup>3</sup> Ver datos en <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.grupotortuga.com/La-politica-del-miedo-80-000>

| Gasto militar según fuente                               | Gasto público por fuente <sup>1</sup> | Peso sobre el PIB <sup>2</sup> | Peso sobre el Gasto Público total <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Públicos totales <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Tributarios totales <sup>2</sup> | Peso sobre los ingresos por Cotizaciones de la SS <sup>2</sup> |
|--|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|--|--|
| Datos de los presupuestos públicos                       | 14,7                                  | 0,9%                           | 1,8%   | 1,9%  | 4,6%   | 7,2%   |
| Datos según la OTAN <sup>3</sup>                         | 33,2                                  | 2,0%                           | 4,1%   | 4,4%  | 10,3%  | 16,2%  |
| Datos según informe "La política del miedo" <sup>4</sup> | 80,3                                  | 4,9%                           | 10,0%  | 10,6%   | 25,0%  | 39,1%  |

Mención aparte merece la partida del gasto militar que se muestra en la **Tabla 6**. Según los datos de los presupuestos públicos previstos para el 2025, este ascendería a 14.700 millones de euros, mientras que la OTAN asciende este gasto a 33.200 millones. Por otro lado, un informe del Grupo Antimilitarista Tortuga estima que el gasto militar total en España, incluyendo gastos ocultos y otras partidas, supera los 80.000 millones de euros.<sup>5</sup> Si tomamos como referencia este último, superaría el gasto asociado a la propuesta E de la SSA. En cambio, según las estimacio-

nes de la OTAN, el gasto militar sería el 43 % del requerido por la SSA. De hecho, el objetivo de gasto militar pactado en la alianza atlántica para 2035 es del 5 % del PIB, lo que supera el 4,7 % que representa la SSA.

En cualquier caso, estas cifras ponen de manifiesto un argumento de viabilidad financiera de la SSA por el lado del gasto y trasladan la cuestión al terreno de la voluntad política.

<sup>5</sup> En este informe se hace una estimación ampliada (para 2026) que suma el gasto presupuestado, el gasto extrapresupuestario, la deuda imputada y un apartado de contrato social (Rois, 2025).

Tabla 7. **Prestación media anual por persona de cada propuesta de la SSA y peso sobre el gasto medio por persona en alimentación en 2024.**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Sobre el gasto medio (anual) en alimentación por persona dentro de los hogares en 2024

<sup>2</sup> Sobre el gasto medio (anual) en alimentación por persona dentro y fuera de los hogares en 2024

| Propuesta de transferencia mensual | Prestación media anual por persona en euros | Peso de la prestación media sobre el gasto medio total por persona en alimentación <sup>1</sup> | Peso de la prestación media sobre el gasto medio por persona en alimentación en el hogar <sup>2</sup> |
|------------------------------------|---|---|---|
| A                                  | 1.800                                       | 64%   | 101%  |
| B                                  | 1.440                                       | 51%   | 81%   |
| C                                  | 1.080                                       | 39%   | 60%   |
| D                                  | 720   | 26%   | 40%   |
| E                                  | 1.558                                       | 56%   | 87%   |
| F                                  | 1.038                                       | 37%   | 58%   |
| G                                  | 771   | 28%   | 43%   |

#### **1.1.4 Prestación media anual por persona de cada propuesta de la SSA y peso sobre el gasto medio por persona en alimentación en 2024**

En 2024, el consumo total de alimentos y bebidas en España alcanzó 30.668 millones de kilos/litros y un gasto de 119.667 millones de euros, lo que supone de media 680 kg/l y 2.797 € por persona y año. De este total, los hogares concentraron 26.823 millones de kg/l y 83.795 millones de euros, equivalentes a unos 572 kg/l y 1.787 € por persona y año. El consumo fuera del hogar sumó 3.845 millones de kg/l y 35.872 millones de euros, es decir, alrededor de 108 kg/l y 1.010 € por persona y año (MAPA, 2025b). El gasto en alimentos dentro del hogar se reparte, de forma muy resumida, así: alrededor de un 19,8 % en carne; un 17,1 % en frutas, patatas y hortalizas frescas; un 12,2 % en leche y derivados lácteos; un 11,4 % en productos pesqueros y en torno a un 5 % en platos preparados.

Con el objetivo de evaluar el alcance potencial de la prestación asociada a la SSA, se compara, en términos per cápita, el importe anual medio de la prestación con el gasto medio anual en alimentación. La propuesta E implica una prestación media por persona de 1.558 € al año,<sup>6</sup> lo que supone un 87 % del gasto medio por persona en alimentación en el hogar y un 56 % sobre el gasto total, dentro y fuera del hogar (Tabla 5). Como se puede observar, la magnitud de la SSA en términos de presupuestos público es muy importante, de ahí su potencial para generar bienestar y transformar el modelo de producción y de desarrollo territorial.

Si se quiere determinar qué porcentaje supone esta transferencia para sostener una dieta saludable, como se indica más arriba, puede compararse la cifra de 150 € mensuales con el estudio Transformar la alimentación, transformar la sociedad (Taboada y Soler, 2023), donde se estima que el coste semanal de una cesta agroecológica saludable oscila entre 192 € y 232 € mensuales; es decir, la prestación cubriría entre un 64 % y un 78 % del coste.

<sup>6</sup> La prestación media anual se ha calculado dividiendo el gasto total anual de cada propuesta entre la población total. En las propuestas de transferencia que diferencian entre menores dependientes de 25 años y el resto de población adulta, la prestación media anual se calcula de acuerdo con la estimación realizada del número de personas en cada grupo de población.

**La propuesta E implica una prestación media por persona de 1.558 € al año, lo que supone un 87 % del gasto medio por persona en alimentación en el hogar.**

## 1.2 Implementación progresiva

### de la SSA

La aplicación de una política de esta dimensión, así como las limitaciones actuales, tanto estatales como territoriales, respecto a la capacidad productiva, logística y organizativa, hacen que, en un ejercicio de realismo político, deba plantearse una implementación progresiva por fases.

En la **Tabla 8** se presentan tres ejemplos de implementación por fases para las propuestas A, E y F. El periodo temporal de cada fase no se concreta aquí, tampoco la posibilidad de modificar el número de fases necesarias. Complementariamente, en la **Tabla 9** se muestra el gasto total y el peso sobre las principales rúbricas del presupuesto público de cada fase y propuesta, de forma análoga a los datos presentados en la **Tabla 4**.

Tabla 8. Ejemplos para la implementación progresiva por fases de algunas propuestas de transferencia mensual para la SSA (euros/mes)

Fuente: Elaboración propia

| Fases de implementación | Propuesta A |                                       | Propuesta E                     |                                       | Propuesta F                     |  |
|-------------------------|-------------|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|--|
|                         | Universal   | Adultos/as responsables de la familia | Dependientes menores de 25 años | Adultos/as responsables de la familia | Dependientes menores de 25 años |  |
| Fase 1                  | 40          | 50                                    | 25                              | 30                                    | 15                              |  |
| Fase 2                  | 80          | 100                                   | 50                              | 60                                    | 30                              |  |
| Fase 3                  | 150         | 150                                   | 75                              | 100                                   | 50                              |  |

Tabla 9. Gasto total y peso sobre distintas rúbricas de los distintos ejemplos de implementación por fases de las propuestas de transferencia mensual para la SSA

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Miles de millones de euros

<sup>2</sup> Los datos utilizados para estimar el peso sobre cada rúbrica se corresponden con previsiones para el 2025

| Fases por propuesta | Gasto total <sup>1</sup> | Peso sobre el PIB <sup>2</sup> | Peso sobre el Gasto Público total <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Públicos totales <sup>2</sup> | Peso sobre los Ingresos Tributarios totales <sup>2</sup> | Peso sobre los ingresos por Cotizaciones de la SS <sup>2</sup> |
|---------------------|--------------------------|--------------------------------|--|---|--|--|
| <b>A</b>            |                          |                                |  |   |  |  |
| Fase 1              | 23,7                     | 1,4%                           | 3,0%   | 3,1%  | 7,4%   | 11,5%  |
| Fase 2              | 47,3                     | 2,9%                           | 5,9%   | 6,3%  | 14,7%  | 23,1%  |
| Fase 3              | 88,8                     | 5,4%                           | 11,1%  | 11,8%   | 27,7%  | 43,3%  |
| <b>E</b>            |                          |                                |  |   |  |  |
| Fase 1              | 25,6                     | 1,6%                           | 3,2%   | 3,4%  | 8,0%   | 12,5%  |
| Fase 2              | 51,2                     | 3,1%                           | 6,4%   | 6,8%  | 16,0%  | 25,0%  |
| Fase 3              | 76,8                     | 4,7%                           | 9,6%   | 10,2%   | 23,9%  | 37,4%  |
| <b>F</b>            |                          |                                |  |   |  |  |
| Fase 1              | 15,4                     | 0,9%                           | 1,9%   | 2,0%  | 4,8%   | 7,5%   |
| Fase 2              | 30,7                     | 1,9%                           | 3,8%   | 4,1%  | 9,6%   | 15,0%  |
| Fase 3              | 51,2                     | 3,1%                           | 6,4%   | 6,8%  | 16,0%  | 25,0%  |

En este sentido, es recomendable profundizar en escenarios de implementación diferenciados. Por ejemplo, comparar impactos de distintas cuantías, reglas por edad y composición del hogar, y criterios de uso, para identificar umbrales mínimos de eficacia y opciones realistas de despliegue gradual.

# Riesgos de desequilibrios en el desarrollo de las fases de implementación de la SSA

El planteamiento de distintas fases de implementación de la SSA es crucial. La prestación debe ir aumentando gradualmente a medida que crece la capacidad de los territorios para producir, transformar y distribuir alimentos conforme a los criterios de la SSA. Así, el volumen de la prestación y el desarrollo de la oferta, su logística y su organización deben avanzar de forma paralela y coordinada.

Respetar este equilibrio es fundamental. Si el nivel de prestación crece más rápido que la capacidad productiva y distributiva, pueden aparecer diversos problemas relacionados con dificultades para cubrir adecuadamente las necesidades de consumo que debería garantizar la SSA, tensiones al alza en los precios por insuficiencia de oferta, falta de ciertos productos clave, saldos ociosos en las tarjetas de la SSA por imposibilidad de gastarlos, desconfianza social hacia la política y, además, un aumento de las importaciones que traslade parte del gasto a sistemas alimentarios que no responden a los criterios de sostenibilidad y democracia económica. En última instancia, esto pondría en riesgo tanto el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación como el de transformar el modelo de producción de alimentos.

Es previsible, asimismo, que en las fases de transición aparezca una tensión entre la satisfacción del derecho a la alimentación y la necesidad de no reforzar el modelo agroalimentario insostenible. En determinadas etapas puede ser necesario permitir, de forma acotada y temporal, la entrada de algunos productos que aún no se ajustan por completo a los criterios de producción sostenible

El volumen de la prestación y el desarrollo de la oferta, su logística y su organización deben avanzar de forma paralela y coordinada.

definidos por la SSA. Pero esta flexibilidad transitoria debe gestionarse con cuidado, de manera que contribuya a garantizar el derecho a la alimentación sin obstaculizar la transformación del modelo ni consolidar el patrón globalizado y capitalista de producción alimentaria que precisamente se pretende superar.

Para poder desplegar la Seguridad Social de la Alimentación (SSA) de forma realista, será necesaria una radiografía exhaustiva de la capacidad de producir, organizar y distribuir alimentos conforme a sus criterios en el corto y medio plazo, así como un análisis del desarrollo potencial a largo plazo. Esta evaluación deberá estar desagregada territorialmente e identificar qué productos pueden abastecerse mediante comercio de proximidad, en qué volúmenes y con qué grado de estabilidad. Es razonable pensar que existirán distintas «cestas de consumo» por territorio, en fun-

ción de la capacidad productiva local, pero al mismo tiempo será necesario definir unos mínimos comunes de tipos de productos que toda la población pueda cubrir a través de la SSA.

La relación entre oferta local y demanda local variará notablemente según el territorio, incluso considerando que el avance en el desarrollo rural aumente sustancialmente la capacidad de la oferta local.

En las áreas con alta densidad de población, pueden aparecer tensiones entre el volumen de demanda y la capacidad de la producción de proximidad, con riesgo de problemas de abastecimiento o una mayor dependencia de flujos procedentes de otros territorios. En las zonas rurales, en cambio, el principal problema puede ser el inverso: una oferta potencialmente suficiente o incluso excedentaria, pero con dificultades para garantizar variedad de productos, accesibilidad física y una distribución estable a toda la población.

Estas diferencias territoriales pueden traducirse en cestas de consumo distintas según el lugar de residencia y en grados desiguales de cercanía entre producción y consumo. La necesidad de compensar desequilibrios entre excedentes y déficits mediante intercambios entre territorios puede, además, reducir el peso efectivo de los circuitos cortos y generar tensiones entre el objetivo de proximidad y las exigencias de cobertura del derecho a la alimentación en todos los territorios.

A medida que la SSA se consolide y aumente la capacidad productiva, organizativa y logística de los territorios —incluido el impulso al desarrollo rural— muchas de las problemáticas señaladas tenderán a reducirse: desde las tensiones entre oferta y demanda local hasta la necesidad de recurrir a productos alejados de los criterios de sostenibilidad definidos por la propia política. En fases más avanzadas, la estructura productiva y distributiva debería estar en mejores condiciones de garantizar el derecho a la alimentación con un mayor peso de la producción sostenible y de proximidad.

Para poder desplegar la Seguridad Social Alimentaria (SSA) de forma realista será necesario realizar una radiografía exhaustiva de la capacidad de producir, organizar y distribuir alimentos bajo sus criterios en el corto y medio plazo.

## CUADRO 2

# Peso de la producción ecológica sobre la producción agraria

*Producción ecológica*

*Producción total*

9%

100%

5.920M€

65.081M€

Como punto de partida para esta planificación, conviene situar el peso actual de la producción ecológica dentro del sector primario.

Según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en 2023 la producción ecológica certificada alcanzó unos 5.962 millones de euros y 4,94 millones de toneladas, mientras que la producción total de la rama agraria (vegetal y animal) se situó en torno a 65.081 millones de euros. Esto implica que la producción ecológica representa aproximadamente un 9 % del valor económico de la producción agraria.

Desde el punto de vista de la superficie, la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas del INE estima que la superficie ecológica equivale a alrededor del 9,5 % de la superficie agraria útil total.

En el escenario agroecológico expuesto por Aguilera et al. (2025), se estima que el 99 % de los alimentos necesarios podría producirse en España. Esta viabilidad descansa en la reducción del desperdicio, el cambio hacia una dieta más saludable y sostenible y una reorganización del abastecimiento que reduzca la dependencia exterior y refuerce la autosuficiencia del sistema alimentario. Es, por lo tanto, una referencia importante de viabilidad para la SSA.

La producción ecológica representa aproximadamente un 9 % del valor económico de la producción agraria.

## 02.

# Evaluación de la capacidad de financiación tributaria para la SSA

En este apartado se evalúa la viabilidad de la SSA por el lado de los ingresos públicos necesarios para su implementación. En primer lugar, se pone de manifiesto el margen existente en los presupuestos públicos en España para encajar una medida de esta magnitud, tomando como referencia el marco presupuestario de las economías europeas. Este marco de referencia tiene como objetivo obtener argumentos del perfecto encaje de la SSA en el potencial de los presupuestos públicos actuales. En segundo lugar, se sintetiza la magnitud del fraude y la evasión fiscal en España, su carácter marcadamente regresivo y su potencial como fuente complementaria de recaudación. En tercer lugar, se presentan distintas propuestas con el fin de evaluar el potencial de la estructura fiscal actual para cubrir las necesidades presupuestarias de la SSA. Complementariamente, se destaca la necesidad de una implantación progresiva de las medidas de recaudación en paralelo al despliegue de la SSA.

Conviene subrayar que los tributos no deben interpretarse únicamente como un mecanismo para financiar el gasto público, sino como una herramienta para redistribuir recursos ya existentes en la economía y que, en parte, también genera el gasto público. En el caso de la SSA, este enfoque resulta especialmente pertinente: el conjunto de la población ya destina hoy un volumen muy elevado de recursos a la alimentación, pero lo hace de forma desigual y, mayoritariamente, dentro de un modelo de producción y distribución insostenible y con elevados costes sociales. La SSA pretende reorientar gran parte de ese gasto y de esos recursos hacia un esquema más justo, saludable y sostenible, reduciendo ineficiencias y reforzando la capacidad redistributiva del sistema público. En este sentido, el sector público, a través de la recaudación y el gasto en transferencias de la SSA, redistribuye la carga del gasto en alimentación de forma progresiva para que pueda garantizarse una alimentación saludable para toda la población.

Finalmente, se hace una breve referencia al potencial y a la coherencia de los fondos europeos actuales para la financiación del desarrollo de la capacidad productiva, logística y organizativa territorial necesaria para la implementación progresiva de la SSA.

**El sector público, a través de la recaudación y el gasto en transferencias de la SSA, redistribuye la carga del gasto en alimentación de forma progresiva para que pueda garantizarse una alimentación saludable para toda la población.**

## 2.1 El encaje de la SSA en los presupuestos públicos

Cuando se plantea un aumento del gasto público, en el marco de unos presupuestos equilibrados, es necesario especificar qué medidas se adoptarán por el lado de los ingresos para cuadrar las cuentas. En esta evaluación no se considerará la opción de financiación mediante un aumento del déficit público, por lo que no entraremos en el debate sobre sus potencialidades como vía de financiación ni sobre las limitaciones que supone, en este sentido, pertenecer al euro, no disponer de soberanía monetaria y estar sujetos al marco fiscal de la UE como restricción a la soberanía fiscal.

Por otro lado, aunque no se ha contemplado la opción de reducir otras partidas de gasto público, es necesario hacer referencia a lo comentado en el **apartado 1.1.3** sobre el gasto militar. **Considerando los importes que estiman la OTAN y el informe del Grupo Antimilitarista Tortuga, la reorientación de los recursos que tienen como destino el gasto militar sería una fuente muy importante de financiación de la SSA, concretamente entre el 43 % y el 100 % de esta.**

Partiendo de los datos estimados en el **apartado 1.1** para la propuesta E de la SSA, el gasto público total asociado asciende a 76.800 millones de euros. Si a este importe le restamos la recaudación neta esperada, según se desglosa más adelante (tabla 21), de 13.300 millones de euros, la necesidad de aumento de los ingresos públicos se sitúa en 63.400 millones de euros (bajo la discutible restricción de no aumentar el déficit público).

En España, en 2024, la presión fiscal —es decir, el total que representa la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales sobre el PIB— se sitúa en el 36,7 % del PIB, mientras que el gasto público total alcanza el 45,4 %. Estos porcentajes son inferiores a la media de los países de la zona euro, donde la presión fiscal y el gasto público representan el 40,9 % y el 49,5 % del PIB, respectivamente. En el grupo de los cinco países con mayor presión fiscal de la zona euro, esta es del 45 % y el gasto público del 51 %. Esto implica que:

- Por un lado, en España, en términos de PIB, se recauda un 4,2 % menos respecto a la zona euro y un 8,2 % menos respecto a los cinco países con mayor presión fiscal de ese mismo grupo.
- Por otro lado, el gasto público tiene un peso menor sobre el PIB, del orden de 4,1 puntos porcentuales menos respecto a la zona euro y de 5,6 puntos menos respecto a los países con mayor gasto público de ese grupo.

En este sentido, y únicamente a efectos de construir un argumento pragmático, podemos tomar como referencia el marco de intervención presupuestaria de los países de la zona euro. Esto, simplemente, nos será de utilidad para afirmar y obtener fuerza argumental sobre el hecho de que la SSA es perfectamente compatible en el marco presupuestario actual. No obstante, hay que

## La SSA puede encuadrarse perfectamente en los márgenes de los presupuestos públicos de los países de la zona euro que se han tomado como referencia.

advertir con rotundidad que no existe ninguna regla técnica con base científica que determine un límite, en términos de eficiencia, crecimiento y desarrollo económico y social, a la magnitud de la intervención pública en gasto y recaudación. Aunque no es objetivo de este trabajo entrar en este campo, la historia reciente demuestra precisamente lo contrario y, necesariamente, la argumentación a favor de la implementación de la SSA, en el marco de la planificación indicativa, pasa por cuestionar estas estructuras, sin base científica, sobre el papel de lo público en las economías.

En cualquier caso, incluso bajo el restrictivo contexto del marco presupuestario de los países de la zona euro, existe un margen muy significativo de aumento tanto por el lado de la recaudación como por el lado del gasto público. La magnitud en euros<sup>7</sup> de este margen implica que:

- En términos de recaudación, España podría aumentarla entre 69.000 y 136.000 millones de euros. Ambos importes superan la necesidad de aumento de ingresos públicos para financiar la SSA, estimada en 63.400 millones de euros.
- En términos de gasto público, podría aumentarse entre 68.000 y 92.000 millones de euros. El gasto asociado a la SSA, de 76.800 millones de euros, se situaría dentro de este margen.
- Así, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, la implementación de la SSA puede encuadrarse perfectamente en los márgenes de los presupuestos públicos de los países de la zona euro que se han tomado como referencia.

Cabe advertir que la implementación de la SSA generará un importante crecimiento económico neto y sostenible, que se explicará en los siguientes apartados, derivado de la transformación del modelo alimentario y el desarrollo territorial. Esto se traducirá en un crecimiento de la magnitud del PIB que provocará que los porcentajes que representan los ingresos y gastos públicos sobre este disminuyan, es decir, que el margen posible de aumento del presupuesto público sea mayor.

<sup>7</sup> Para esta estimación se ha utilizado la previsión del PIB en España para 2025.

## 2.2 Estudio del potencial de recaudación a través de figuras tributarias existentes

En este apartado se presentan distintas propuestas de modificación de figuras tributarias<sup>8</sup> existentes con el fin de estimar el potencial de recaudación adicional necesaria para financiar la SSA. El objetivo es disponer de una aproximación del potencial recaudatorio de cada tributo, de acuerdo con la reforma propuesta, que permita poner de manifiesto la viabilidad de la puesta en marcha de la SSA.

La estimación presentada se ha realizado utilizando el máximo nivel de desagregación disponible en las fuentes oficiales sobre bases imponibles, incorporando, por tramo o partición, información como el número de contribuyentes, la base media y el tipo efectivo. En este sentido, ofrece una aproximación al potencial recaudatorio de cada figura impositiva y resulta adecuada para el objetivo de este informe: evaluar la viabilidad financiera de la SSA mediante ingresos públicos.

No obstante, en ningún caso debe interpretarse como una predicción de la recaudación que se obtendría tras una reforma fiscal concreta. Para ello sería necesario un análisis de microsimulación y modelizaciones de comportamiento más exhaustivo que incorporase, entre otros elementos, la incidencia fiscal<sup>9</sup> (quién soporta finalmente la carga) y las posibles respuestas de comportamiento y de ajuste económico<sup>10</sup> (por ejemplo, cambios en la oferta de trabajo, movilidad de capitales o estrategias de elusión). Por tanto, esta estimación debe entenderse como un punto de partida para investigaciones futuras orientadas a cuantificar con mayor precisión el impacto de propuestas de reforma fiscal. De forma complementaria, para cada tributo se incluirá una valoración cualitativa de los efectos esperados sobre la desigualdad.

### 2.2.1 Breve punto de situación de los tributos en España

A continuación, se presenta un punto de situación sobre la estructura de ingresos públicos en España, tomando como referencia el peso relativo de las principales figuras sobre el total de recaudación tributaria (impuestos, tasas y cotizaciones sociales).

Las cotizaciones sociales son aportaciones vinculadas a la financiación de las políticas de protección social: en conjunto representan aproximadamente el 34,6 % de la recaudación total. En la práctica, recaen sobre el trabajo y se pagan tanto por la empresa como por la persona trabajadora.

<sup>8</sup> Los tributos incluyen tanto impuestos como tasas y contribuciones públicas. Aunque las cotizaciones sociales no son estrictamente tributos, por simplicidad, en este apartado se incluirán aquí como figuras tributarias de ingresos públicos.

<sup>9</sup> En el análisis de la traslación impositiva (incidencia fiscal), se estima sobre quién recae en última instancia la carga de los impuestos. Por ejemplo, puede aumentarse el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades, con el objetivo de aumentar la tributación sobre las rentas del capital, pero que las empresas trasladen esta carga (total o parcialmente) al precio de los productos y/o a una disminución de salarios, de modo que continúe recayendo en consumidores y trabajadores.

<sup>10</sup> Por ejemplo, pueden darse costes de eficiencia si el aumento de un determinado impuesto genera una disminución de una actividad económica o huida al exterior de capitales o empresas.

El objetivo es disponer de una aproximación del potencial recaudatorio de cada tributo, de acuerdo con la reforma propuesta, que permita poner de manifiesto la viabilidad de la puesta en marcha de la SSA.

El resto corresponde a impuestos, que pueden clasificarse, de forma simple, en impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos gravan la renta o el patrimonio de las personas.<sup>11</sup> En esta categoría, el principal es el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que aporta alrededor del 24,4 % del total. El IRPF se carga mayoritariamente sobre las rentas del trabajo (aproximadamente el 88 % procede de rentas del trabajo y el 12 % de rentas del capital). Otro impuesto directo relevante es el impuesto sobre sociedades (IS), que representa en torno al 7,1 % y grava los beneficios empresariales (rentas del capital). Estos impuestos tienen carácter progresivo, es decir, capaz de reducir parte de la desigualdad que genera el mercado.

Por su parte, los impuestos indirectos gravan el consumo de bienes y servicios. El más importante es el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que representa aproximadamente el 17,5 % del total. Le siguen los impuestos especiales (IIEE), con alrededor del 4,4 %, aplicados sobre consumos específicos (por ejemplo, hidrocarburos, alcohol o tabaco). Estos impuestos recaen muy mayoritariamente, de forma indirecta, sobre las rentas del trabajo, por el gran peso de estas rentas sobre el consumo total. Este conjunto de impuestos tiene carácter regresivo (aumentan la desigualdad) y son los que han aumentado más su peso en las últimas décadas.

Respecto a la imposición sobre la riqueza, también con carácter progresivo, podemos destacar tributos como el impuesto sobre el patrimonio (IP), entre otros como, por ejemplo, el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD). En conjunto, el peso de la recaudación de los impuestos sobre la riqueza es del 6 % del total.

<sup>11</sup> Aunque figuras como el impuesto sobre sociedades se cargan sobre los beneficios de las empresas, en última instancia, habrá una persona física detrás que acaba pagando el tributo.

En resumen, la estructura tributaria refleja que la carga fiscal recae principalmente sobre las rentas del trabajo, tanto de forma directa (IRPF y cotizaciones sociales) como indirecta (IVA e impuestos especiales, vinculados al consumo). En comparación, la presión fiscal sobre las rentas del capital es menor y ha perdido relevancia relativa en las últimas décadas. Aún más reducido es el peso de la imposición sobre la riqueza. Esta composición ayuda a entender por qué, aun siendo el sistema fiscal en conjunto progresivo (capaz de reducir parte de la desigualdad que genera el mercado), su capacidad redistributiva se ha visto mermada y minimizada. Actualmente, el total de los tributos solo contribuye un 2,8 % en el total de la reducción de la desigualdad<sup>12</sup> (López Laborda, J., 2025b).

Las propuestas fiscales que se presentan aquí también buscan reforzar la progresividad del sistema, redistribuyendo la carga entre rentas del trabajo, del capital y la riqueza.

### 2.2.2 La lucha contra el fraude fiscal como fuente de financiación

Antes de plantear la propuesta para cada tributo, es necesario hacer mención de una fuente potencial de ingresos como es el fraude fiscal. Por un lado, en Domínguez et al. (2014) se estimó que el fraude fiscal, considerando los impuestos del IRPF, IVA e IS, representa en torno al 4 % del PIB; por ejemplo, la mayor parte que se produce en el IRPF proviene de las rentas del capital y no del trabajo. Extrapolado al PIB actual, el fraude fiscal sería de unos 64.000 millones de euros.

Por otro lado, de acuerdo con el sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda Gestha, el fraude fiscal causa pérdidas anuales de 60.600 millones por impuestos evadidos y otros 31.000 millones por cuotas defraudadas a la Seguridad Social (Diario Siglo XXI, 2020). Los técnicos de Hacienda piden aumentar la plantilla y centrar la investigación en las grandes empresas, multinacionales y grandes fortunas, donde se produce el 72 % del fraude fiscal, lo que generaría aumentos significativos en la recaudación. En concreto, respecto al IS, aproximadamente un 8 % de la recaudación potencial se pierde por la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés); es decir, por elementos de ingeniería fiscal internacional para evadir impuestos (Janský y Palanský, 2019). En el caso de España, esto supone más de 3.100 millones de euros, mientras que la evasión fiscal de los patrimonios más elevados representa un 0,46 % del PIB, es decir, unos 7.500 millones de euros (Comisión Europea, 2019).

Puede observarse que la magnitud del fraude fiscal es de difícil estimación y existe una variabilidad importante de resultados al respecto. Pero hay algunas evidencias que ponen de manifiesto su potencial como fuente de financiación de la SSA. En primer lugar, todas las estimaciones indican su elevada magnitud, en torno al 4-6 % del PIB, que podría cubrir por sí sola la recaudación necesaria para la SSA. En segundo lugar, el fraude fiscal tiene un componente regresivo, es decir, se concentra mayoritariamente en las altas rentas, por lo que el aumento de la recaudación por

**Todas las estimaciones indican su elevada magnitud, en torno al 4-6 % del PIB, que podría cubrir por sí sola la recaudación necesaria para la SSA.**

esta vía incrementa claramente la progresividad del sistema impositivo. En tercer lugar, un refuerzo en la persecución del fraude fiscal es una vía rápida y eficiente de elevar la recaudación de forma progresiva.

### 2.2.3 Estudio del potencial de recaudación por tributo y elemento gravado

Con el objetivo de evaluar la viabilidad de la SSA, a continuación, se presentan algunas propuestas orientativas de aumento potencial de recaudación por tipo de impuesto y elemento gravado.

#### 2.2.3.1 Incluir la prestación de la SSA en el IRPF

Deberá decidirse si las transferencias asociadas a la SSA tributan en el IRPF como lo hacen generalmente, como rendimientos del trabajo, las prestaciones por desempleo y las pensiones. No sucede así con prestaciones en especie como la educación y la sanidad. En el caso de incluirlas en el IRPF, deberá especificarse sobre qué niveles de renta y de acuerdo con qué tipo impositivo. Aquí se propone:

- Exención para las rentas menores de 21.000 euros brutos anuales.
- Para las rentas en el tramo entre 21.000 y 30.000 €, que estén un 70 % exentas. El 30 % que tributen como rentas del trabajo.
- Que tributen como rentas del trabajo para las rentas superiores a 30.000 euros.

**Esto generaría una recaudación potencial de 4.050 millones de euros y tendría un impacto positivo en la reducción de la desigualdad, ya que la incorporación de la prestación no se lleva a cabo para las rentas bajas y medio-bajas.**

<sup>12</sup> Complementariamente, el total de las prestaciones monetarias son responsables del 72 % y las prestaciones en especie, del 25,2 % de la reducción de la desigualdad.

### 2.2.3.2 Recaudación por la reforma del IRPF

La propuesta de reforma de los tipos impositivos en el IRPF consta de dos partes: a) la que se corresponde con las rentas del trabajo y b) la de las rentas del capital. Además, se propone: c) eliminar las reducciones fiscales por las aportaciones a planes de pensiones privados y similares, y por el arrendamiento de viviendas.

a) Respecto a las rentas del trabajo, se propone una reforma progresiva de tipos impositivos por tramos tal que:

- Aumento del 0,2 % para las rentas entre 12.000 y 20.000 euros.
- Aumento del 0,8 % para las rentas entre 20.000 y 35.000 euros.
- Aumento del 2 % para las rentas entre 35.000 y 60.000 euros.
- Aumento del 4 % para las rentas entre 60.000 y 150.000 euros.
- Aumento del 7 % para las rentas entre 150.000 y 300.000 euros.
- Aumento del 9 % para las rentas de más de 301.000 euros.

**Esto supondría un aumento de la recaudación aproximada de unos 15.230 millones de euros.**

b) Respecto a las rentas del capital, hay que tener en cuenta que las rentas procedentes del capital tienen una imposición significativamente inferior a las rentas del trabajo; algo que beneficia principalmente a las rentas altas y a grandes tenedores de riqueza, y resulta claramente regresivo. Aquí se propone una reforma progresiva de tipos impositivos por tramos de renta; es decir, se incorporaría un porcentaje adicional a la imposición actual sobre la renta que proviene de rendimientos de capital, pero esta carga adicional dependería de la renta total. De manera que:

- Se aumenta un 1 % el tipo impositivo (sobre los rendimientos del capital) para el tramo de renta total de 21.000 a 30.000 euros.
- Un 2 % para el tramo de 30.000 a 60.000 euros.
- Un 7 % para el tramo de 60.000 a 150.000 euros.
- Un 10 % para el tramo de 150.000 a 601.000 euros.
- Un 15 % para las rentas mayores de 601.000 euros.

**Esto supondría un aumento de la recaudación aproximada de unos 6.130 millones de euros.**

c) La eliminación de los beneficios fiscales relacionados con las aportaciones a planes de pensiones privados y similares (a), y con el alquiler de viviendas (b) supondría un aumento esperado de la recaudación de 2.682 millones. 1.643 millones para (b) y 1.039 para (a) (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal [AIReF], 2020).

**En total, la reforma propuesta para el IRPF supondría un aumento de la recaudación de 24.042 millones de euros y tendría importantes efectos sobre la reducción de la desigualdad.** El IRPF actual ya es un impuesto progresivo que reduce la desigualdad y la propuesta aquí presentada aumentaría dicha progresividad, puesto que se centra en el aumento de los tipos aplicados a las rentas más altas.

### 2.2.3.3 Recaudación por la reforma del IS

Para el IS se propone el aumento de tipos impositivos siguiente:

- Un 1 % para las empresas con ingresos hasta 1 millón de euros.
- Un 2 % para las empresas con ingresos de 1 a 3 millones de euros.
- Un 3 % para las empresas con ingresos de 3 a 5 millones de euros.
- Un 5 % para las empresas con ingresos superiores a 5 millones de euros.

**Esto supondría un aumento de la recaudación aproximada de unos 6.210 millones de euros.**

Los beneficios fiscales en el IS, concentrados principalmente en las grandes empresas, son de un 0,35 % del PIB (Comité de Personas Expertas, 2022). Esto implica unas pérdidas de recaudación por este concepto de unos 5.740 millones de euros. Eliminar estos beneficios regresivos significaría una recaudación adicional por esa misma cantidad y sería claramente progresivo en términos de desigualdad.

**En total, la reforma propuesta para el IS supondría un aumento de la recaudación de 11.950 millones de euros y tendría importantes efectos sobre la reducción de la desigualdad.** Al tratarse de un impuesto sobre las rentas del capital, y siendo estas significativamente muy superiores a la media de las rentas del trabajo, cualquier aumento impositivo sobre ellas es progresivo.

### 2.2.3.4 Recaudación potencial mediante la reforma del IP

La propuesta de reforma del IP se basa en la que se presenta en García-Rodríguez (2025) como la reforma de Piketty (2014), aumentando el tipo impositivo de los dos tramos más altos y aumentando el mínimo exento. En el trabajo referenciado, el análisis de microsimulación estima que la recaudación sería de 17.130 millones, cuando actualmente apenas supera los 1.000 millones. Además, tiene un efecto positivo en la corrección de la desigualdad de la riqueza, la cual es, con mucha di-

ferencia, la magnitud económica donde la desigualdad es más importante. Con lo presentado aquí, el IP quedaría así:

- 0 % para los patrimonios hasta 250.000 euros.
- 0,5 % de 250.000 a 1.000.000 de euros.
- 2 % de 1.000.000 a 5.000.000 de euros.
- 3 % para los patrimonios de más de 5.000.000 de euros.

**Esta reforma significaría un aumento de la recaudación por el IP en 22.920 millones de euros y sería altamente progresiva.**

#### 2.2.3.5 Recaudación por la eliminación de tipos reducidos en el IVA de los productos no esenciales

Según la AIREF (2020), el coste del tipo reducido del 10 % en el IVA es de 12.463 millones de euros. Esta reducción es mayoritariamente regresiva, ya que beneficia en gran parte a las rentas media-altas y altas (también al turismo no residente), por el tipo de productos que grava y el mayor peso en la cesta de consumo en esos estratos de renta. Por lo tanto, es ineficaz por el lado de la progresividad. Su eliminación aumentaría la recaudación en esa cantidad y el coste de compensar a las rentas bajas y medio-bajas, en forma de transferencias monetarias, sería del 15 % aproximadamente, según la AIREF. **Esto implica que esta medida aportaría un incremento neto esperado de 10.590 millones de euros y sería progresivo en gran parte de los productos.** De hecho, podría elegirse minuciosamente sobre qué productos aplicarla de acuerdo con estos objetivos.

#### 2.2.3.6 Incremento de la recaudación por la reforma de otros tributos

A continuación, se presenta un paquete de figuras impositivas complementarias orientado a ampliar la financiación de la SSA y a reequilibrar la carga fiscal hacia bases con mayor concentración de renta y riqueza (sector financiero, grandes plataformas y no residentes). En este sentido, se propone:

- Elevar el impuesto sobre transacciones financieras (ITF) hasta el 1 %, con un aumento de recaudación anual estimado de 996 millones de euros.
- Elevar el impuesto sobre determinados servicios digitales (IDSD) hasta el 6 %, con un aumento anual estimado de 375 millones de euros.
- Duplicar la imposición efectiva del impuesto sobre el margen de intereses y comisiones bancarias, con un aumento anual estimado de 843 millones de euros.
- Duplicar el tipo del impuesto sobre depósitos bancarios del 0,03 % al 0,06 %; con un aumento anual estimado de 272 millones de euros, tomando como referencia un volumen de depósitos de hogares de 906.722 millones de euros en 2024.

- Implantar una tasa turística estatal de 2 €/noche para no residentes, que supondría 500 millones de euros anuales.

En conjunto, este paquete de reformas aportaría 2.986 millones de euros adicionales al año y, al concentrarse en bases asociadas al capital financiero, grandes plataformas digitales, sector bancario y consumo turístico de no residentes, presenta un perfil globalmente progresivo, con potencial para contribuir a la reducción de la desigualdad.

#### 2.2.3.7 Recaudación potencial estimada en el fraude fiscal

A partir de los datos presentados en la [sección 2.2.2](#) sobre fraude y evasión fiscal, resulta necesario fijar un orden de magnitud que oriente el posible aumento de recaudación por esta vía. Sin un análisis específico y exhaustivo es difícil estimar una cifra con plena precisión; no obstante, es posible plantear una aproximación verosímil. Según la AEAT, en 2024 las distintas actuaciones de lucha contra el fraude fiscal generaron una recaudación adicional de 18.928 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2025).

A la luz de este dato, y considerando que el fraude fiscal se sitúa en un intervalo aproximado de 60.000 a 91.000 millones de euros, puede plantearse como hipótesis razonable un aumento adicional de recaudación del orden de 20.000 millones de euros. Para ello sería necesario reforzar los recursos de prevención e inspección, especialmente en el ámbito de grandes empresas y grandes patrimonios, tal como recomiendan los técnicos de Hacienda mencionados anteriormente. Dado el carácter marcadamente regresivo del fraude fiscal —al concentrarse en mayor medida en el capital y en las rentas más altas—, una estrategia de este tipo tendría, además, un efecto recaudatorio progresivo.

#### 2.2.3.8 Sobre la financiación mediante cotizaciones sociales

Un aumento progresivo de las cotizaciones sociales de entre el 1 % y el 3 % según el estrato de renta (15.000-30.000 €, 30.000-50.000 € y más de 50.000 € anuales) permitiría estimar un incremento de recaudación aproximado de 13.000 millones de euros. No obstante, dada la estructura normativa y organizativa del sistema —en particular, la lógica de caja única y el principio de separación de fuentes en la financiación de las pensiones contributivas<sup>13</sup>— y considerando además que en los últimos años ya se han introducido incrementos y recargos en las cotizaciones, resulta más recomendable plantear el aumento de ingresos para la SSA principalmente a través del resto de figuras impositivas expuestas anteriormente. En línea con ello, las propuestas de SSA en Francia y Bélgica, inicialmente vinculadas a la financiación mediante cotizaciones, están evolucionando hacia modelos mixtos que incorporan también impuestos y otras fuentes públicas.

En todo caso, este planteamiento enlaza con el debate de fondo sobre la financiación de las pensiones: la idea de que el

<sup>13</sup> Esto significa que las pensiones de jubilación contributivas se financian prioritariamente mediante rentas del trabajo.

sistema se financie de forma predominante mediante cotizaciones cargadas sobre las rentas del trabajo apunta a la necesidad de una reforma más profunda. Integrar la financiación del conjunto de políticas sociales en un marco coherente y equilibrado entre trabajo, capital y riqueza permitiría abordar simultáneamente objetivos de sostenibilidad y de justicia distributiva.

### 2.2.3.9 Resumen de los resultados de las propuestas de modificación tributaria

En la **Tabla 10** se presenta un resumen del impacto en términos de aumento de recaudación de las distintas propuestas expuestas anteriormente. También se indica, de forma cualitativa, el impacto en la progresividad, diferenciando si este es fuerte o no en cuanto a la reducción de la desigualdad. El total del incremento de la recaudación es de 96.500 millones de euros, muy superior a los 63.000 millones que se indicaban al inicio de esta sección como necesarios para la financiación de la SSA. Esto permite un amplio margen de maniobra a la hora de concretar qué medidas y en qué orden de magnitud se llevan a cabo. Respecto al impacto sobre la desigualdad, este sería fuerte, aumentando considerablemente la progresividad del modelo fiscal actual.

Esta propuesta de medidas de recaudación se corresponde con el momento de plena implementación de la SSA y de acuerdo con las necesidades de recaudación de la propuesta E. La necesidad de implementación progresiva de la SSA tiene como consecuencia que estas medidas fiscales también deberán seguir una aplicación progresiva y coordinada con el desarrollo de la capacidad de la oferta y el consecuente despliegue progresivo de las transferencias para el consumo.

**El total del incremento de la recaudación es de 96.500 millones de euros, muy superior a los 63.000 millones que se indicaban al inicio de esta sección como necesarios para la financiación de la SSA.**

Tabla 10. Resumen del impacto en recaudación y progresividad de las distintas propuestas de reforma para cada figura tributaria (I)

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidades en millones de euros.

<sup>2</sup> El término «reducción» se corresponde con un impacto sobre la disminución de la desigualdad equivalente al que genera el sistema fiscal actual, y «reducción fuerte» si es superior.

| Figura impositiva  | Resumen de la reforma   | Aumento de recaudación <sup>1</sup> | Impacto en la desigualdad <sup>2</sup> |
|--|---|-------------------------------------|--|
| <b>Incorporación de la prestación de la SSA en el IRPF</b> | Incorporar la prestación de la SSA en el IRPF. Exento para las rentas bajas y medio-bajas.  | 4.050                               | Reducción                              |
| <b>Reforma IRPF</b>  | Subida de tipos de forma progresiva por tramos de renta. Tanto en rentas del trabajo como del capital, con una subida mayor para las segundas. Eliminación de las reducciones por aportaciones a planes de pensiones y rendimientos por alquiler de vivienda. | 24.042                              | Reducción fuerte                       |

Tabla 10. Resumen del impacto en recaudación y progresividad de las distintas propuestas de reforma para cada figura tributaria (II)

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidades en millones de euros.

<sup>2</sup> El término «reducción» se corresponde con un impacto sobre la disminución de la desigualdad equivalente al que genera el sistema fiscal actual, y «reducción fuerte» si es superior.

| Figura impositiva                    | Resumen de la reforma  | Aumento de recaudación <sup>1</sup> | Impacto en la desigualdad <sup>2</sup> |
|--------------------------------------|--|-------------------------------------|--|
| <b>Reforma del IS</b>                | Se propone una subida de tipos progresiva por nivel de ingresos y eliminar los beneficios fiscales que favorecen a las grandes empresas, principalmente.   | 11.950                              | Reducción fuerte                       |
| <b>Reforma del IP</b>                | Aumento de los tipos impositivos por nivel de patrimonio con un mínimo exento.   | 22.920                              | Reducción fuerte                       |
| <b>Reforma del IVA</b>               | Eliminación de tipos reducidos en el IVA de los productos no esenciales o donde sí se genera progresividad por este tipo. Compensación a las rentas bajas y medio-bajas mediante transferencias. | 10.590                              | Reducción                              |
| <b>Reforma de varios impuestos</b>   | Incremento de los tipos del ITF, IDSD, impuestos a la banca y tasa turística a no residentes.  | 2.986                               | Reducción fuerte                       |
| <b>Lucha contra el fraude fiscal</b> | Se establece un importe verosímil de acuerdo con los datos de la AEAT y del sindicato de técnicos de hacienda.   | 20.000                              | Reducción                              |
| <b>TOTAL</b>                         |  | <b>96.538</b>                       | <b>REDUCCIÓN FUERTE</b>                |

Nuevamente, cabe recordar que, aunque este análisis es una buena aproximación al potencial recaudatorio de la estructura fiscal actual, será necesario un análisis más exhaustivo a través de métodos de microsimulación e incorporar elementos de comportamiento que estimen la posible traslación impositiva de cada medida. En cualquier caso, los resultados aquí expuestos cumplen con el objetivo de demostrar la viabilidad de la SSA por el lado de los ingresos y es necesario insistir en que estos resultados son conservadores, puesto que la implementación de la SSA generará un importante crecimiento y desarrollo económico y social, lo que aumentará la capacidad de financiación.

**Los resultados aquí expuestos cumplen con el objetivo de demostrar la viabilidad de la SSA por el lado de los ingresos**

## 2.3 *Uso de los fondos europeos actuales para la transformación de la oferta del modelo de alimentación*

Los instrumentos financieros que provienen de la Unión Europea constituyen una palanca potencial para apoyar el despliegue de la SSA por el lado de la oferta —producción, distribución, logística y gobernanza territorial— y favorecer la transformación del modelo de alimentación. Estos fondos deben interpretarse como líneas potenciales de financiación de la oferta que avalan su viabilidad. Deberá decidirse la forma en que estos recursos llegan a su destino, ya sea en forma de subvenciones, préstamos bonificados, etc.

En el marco 2021-2027 (y, previsiblemente, en la programación posterior a 2027), España dispone de los siguientes fondos y asignaciones, cuyos objetivos y tipos de gasto elegibles son, en parte, compatibles con las inversiones que requiere la SSA:

- **Política Agraria Común (PAC)** (Fondos Europeos, 2025). España tiene asignados 47.724 millones de euros (2021-2027). Este marco se orienta a sostener la renta agraria, la adaptación ambiental y la competitividad del sector, e incluye intervenciones que pueden alinearse con la SSA para reforzar la oferta sostenible y su articulación territorial. Dentro de la PAC, destacan: 24.177 millones de euros en ayudas directas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) (pagos a agricultores y agricultoras gestionados por organismos pagadores en España), y un componente de desarrollo rural con gasto público total de 8.314 millones de euros, de los cuales 5.403 corresponden al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Estas líneas son especialmente pertinentes para inversión productiva y cooperación territorial (modernización, transformación, iniciativas colectivas, canales cortos y redes locales), así como para instrumentos de gobernanza local (por ejemplo, enfoques tipo LEADER) que pueden facilitar el despliegue territorial de la SSA.

- **Fondos de cohesión para inversión territorial** (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022). España cuenta con 36.682 millones de euros (2021-2027) de ayuda de la Unión Europea en política de cohesión, con asignaciones principales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) por 23.397 y del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) por 11.296, además del Fondo de Transición Justa (FTJ) (869) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) (1.120). El FEDER se orienta a inversiones territoriales (infraestructuras, competitividad, innovación, digitalización y apoyo a pymes), por lo que puede contribuir a financiar activos materiales e intangibles ligados a la SSA (plataformas logísticas de proximidad, equipamientos de acondicionamiento, almacenamiento y cadena de frío, trazabilidad y digitalización de la cadena alimentaria, y equipamientos de distribución). El FSE+ puede apoyar capacidades y acompañamiento (empleo, formación, economía social, y refuerzo institucional), útiles para la gobernanza y el capital humano que requiere una red territorial de

En síntesis, además de su utilidad para impulsar inversiones en producción, transformación, logística y gobernanza territorial, podría valorarse la posibilidad de reorientar parcialmente estos recursos hacia un esquema como la SSA.

SSA. El FTJ puede financiar la diversificación productiva en territorios en transición, y el FEMPA puede reforzar cadenas de valor y logística vinculadas a pesca y acuicultura sostenibles, relevantes para una SSA con cobertura alimentaria completa.

En síntesis, además de su utilidad para impulsar inversiones en producción, transformación, logística y gobernanza territorial, podría valorarse —especialmente en el caso de las ayudas directas de la Política Agraria Común financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)— la posibilidad de reorientar parcialmente estos recursos hacia un esquema como la SSA. Frente a un modelo de subvenciones centrado en la producción o en la propiedad de la tierra, que no ha logrado corregir determinados desequilibrios estructurales del mercado y que ha sido señalado como injusto por sectores agrarios y por entidades de la sociedad civil, cabría abrir el debate sobre su vinculación a la SSA, en la medida en que actuaría como mecanismo tractor de demanda estable y previsible y, por tanto, como apoyo a la viabilidad del sector primario orientado a la alimentación local. En ese caso, estos fondos no solo reforzarían la transformación de la oferta, sino que podrían también contribuir a aliviar la necesidad de financiación pública asociada a la prestación de la SSA.

# 03.

## Análisis del impacto cuantitativo de la SSA

En este apartado se analiza de forma cuantitativa qué efectos tendría la SSA en España a partir de la propuesta E: una transferencia mensual de 150 euros por persona adulta y 75 euros por menor de 25 años dependiente. El objetivo es mostrar los impactos cuantitativos asociados a la implementación de la SSA en términos de reducción de la desigualdad y la pobreza, impacto económico en empleo, renta y recaudación impositiva, beneficios sociales por reducción de costes ocultos y desarrollo territorial a nivel local y rural.

### *3.1 Impacto sobre la desigualdad y la pobreza del gasto en transferencia de la SSA*

En este apartado se presenta un análisis del impacto del gasto en transferencias asociado a la propuesta E de la SSA sobre la reducción de la desigualdad y la pobreza, con los principales indicadores empleados habitualmente para cada concepto.

#### *3.1.1 Impacto sobre la equidad asociado al gasto*

Respecto al impacto en términos de equidad, las estimaciones se han llevado a cabo a partir de los datos disponibles en el informe Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles (López Laborda et al., 2025) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). En concordancia con este trabajo y las fuentes de datos, la unidad de análisis son los hogares.

El objetivo es comprobar si, tras la transferencia de la SSA, la situación en el reparto de la renta entre los hogares resulta menos desigual y en qué grado disminuye esa desigualdad. Por esta razón, comenzaremos analizando la situación de desigualdad de renta entre los hogares sin la prestación de la SSA.

El **Gráfico 1** muestra la distribución de la renta de mercado ampliada<sup>14</sup> según diferentes niveles de ingresos, desagregada en quintiles, deciles y centiles.<sup>15</sup> Estas agrupaciones permiten ordenar los hogares de menor a mayor renta y observar cómo aumenta y cómo se concentra la renta a medida que aumenta su distribución por grupo.<sup>16</sup> Se trata del análisis inicial para un estudio sobre la desigualdad de renta en una sociedad.

Los datos ponen de manifiesto una distribución fuertemente desigual, especialmente respecto a los últimos tramos de renta. La renta media del 20 % de los hogares con menor renta (primer quintil) es de 4.066 euros anuales, mientras que la del 10 % y el 1 % de los hogares más ricos es de 131.688 y 447.980 euros anuales, respectivamente.

<sup>14</sup> Esta cantidad es el resultado de sumar a la renta de mercado tres elementos: las transferencias periódicas netas entre hogares, las rentas de los planes privados de pensiones y las indemnizaciones por despido.

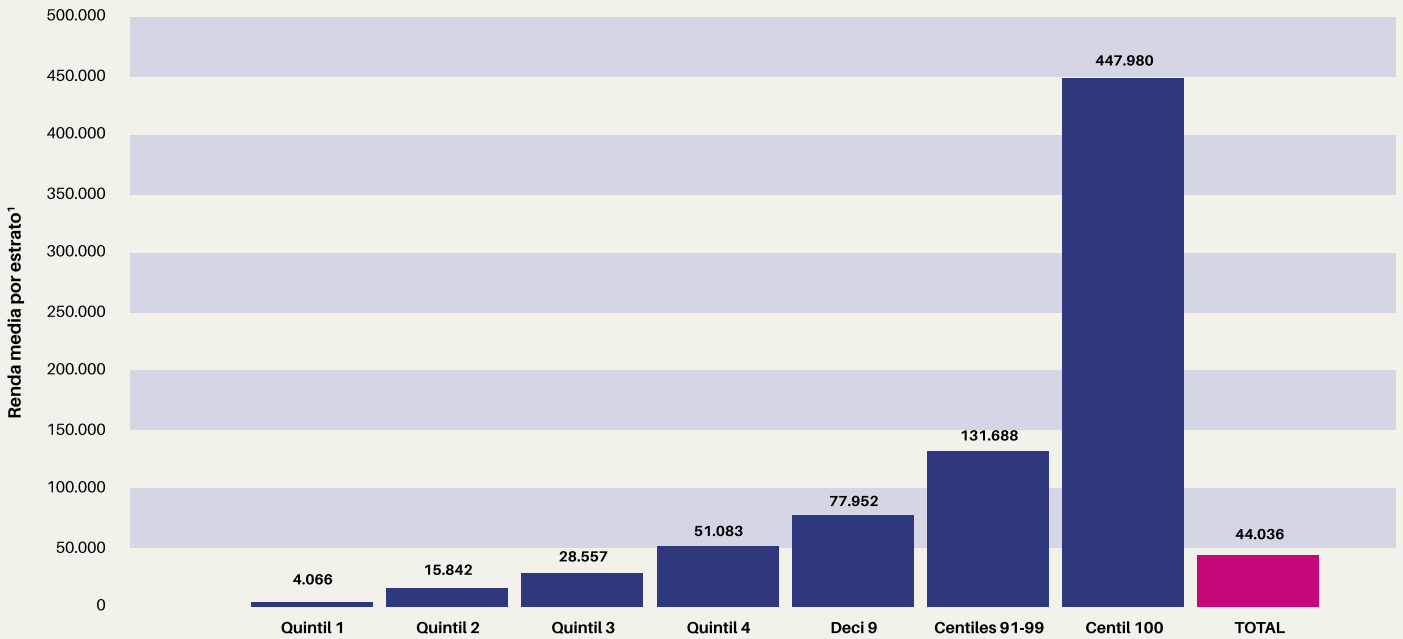
<sup>15</sup> Desagregar la distribución de la renta por quintiles, deciles y centiles significa ordenar los hogares (o personas) de menor a mayor renta y dividirlos en grupos de igual tamaño para analizar cómo se reparte la renta en el conjunto de la población. En los quintiles, la población se divide en cinco tramos del 20 % (del 20 % con menor renta al 20 % con mayor renta); en los deciles, en diez tramos del 10 %; y en los centiles, en cien tramos del 1 %.

<sup>16</sup> A partir del cuarto quintil, la distribución se desagrega con mayor detalle para capturar mejor la concentración de renta en la parte alta: primero un decil (el 10 % siguiente), después los percentiles 91-99 y, finalmente, el 1 % más rico. Esta desagregación fina es necesaria porque la renta se concentra fuertemente en los niveles superiores, y un quintil entero diluye excesivamente esta información.

Gráfico 1. Distribución de la renta de mercado ampliada de los hogares (renta media en euros al año)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de López Laborda et al. (2025)

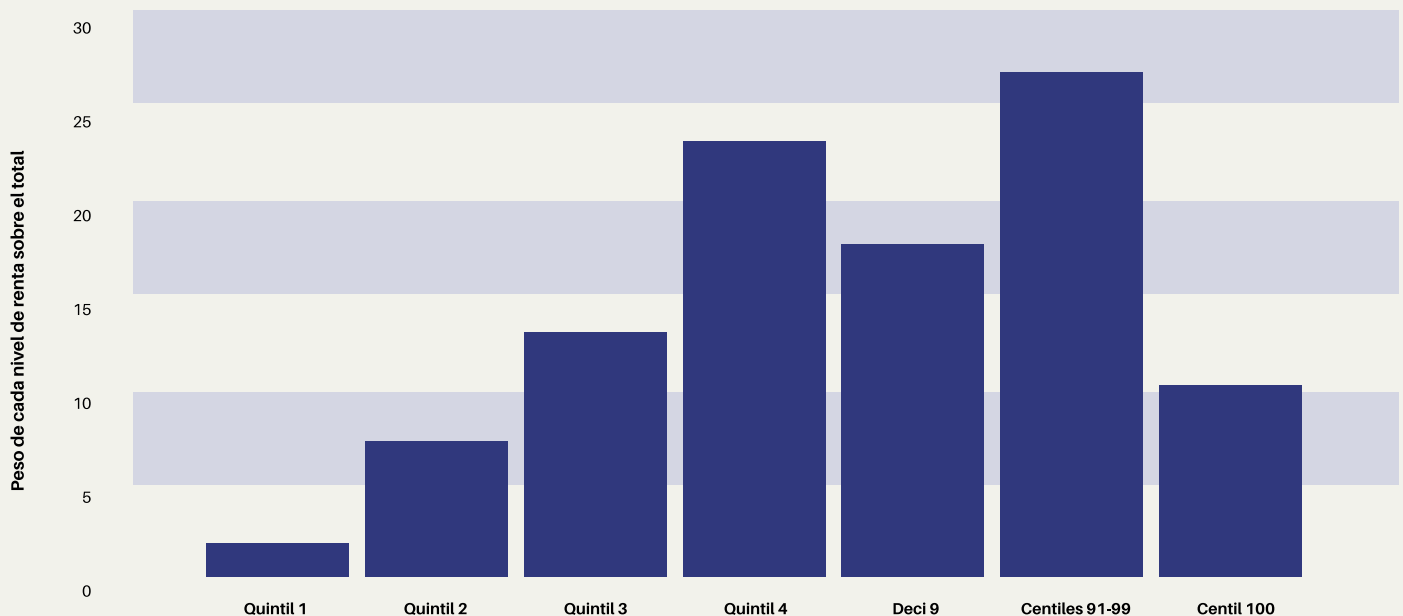
<sup>1</sup> Datos para 2022.



En el Gráfico 2 se observa el porcentaje que representa cada grupo de renta sobre la renta total, de manera que el 20 % de la población con menor renta representa el 1,8 % de la renta total, mientras que el 10 % más rico acumula el 26,9 % y el 1 % con más renta, el 10,2 % de la renta total de la economía. Estos datos indican una concentración muy elevada de la renta en los grupos con mayores ingresos.

Gráfico 2. Peso de cada nivel de renta (quintiles, deciles y centiles) sobre la renta total (en % sobre el total)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de López Laborda et al. (2025)

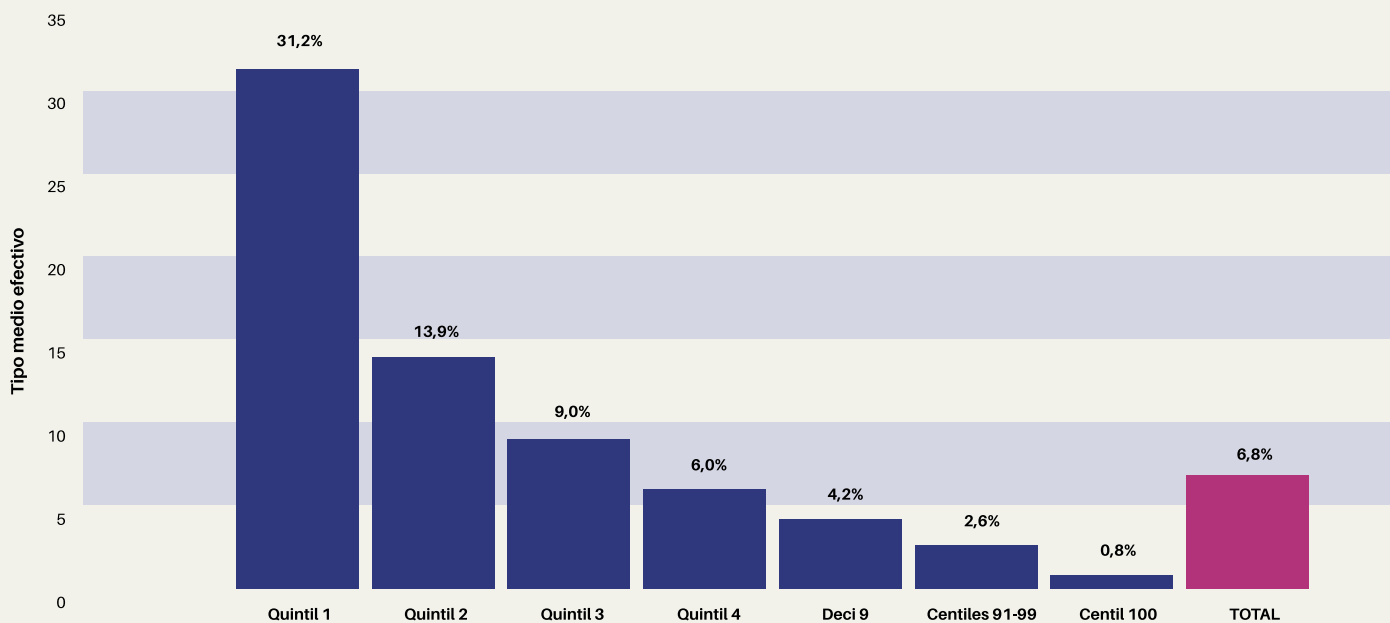


El **Gráfico 3** muestra el tipo medio efectivo (TME) que tendría la prestación contemplada en la propuesta E de la SSA sobre la renta bruta de cada nivel de renta. Para ello, se ha dividido el importe de la prestación entre la renta media de cada grupo o estrato de renta. De este modo, se indica qué porcentaje representa la prestación sobre la renta bruta de cada estrato; es decir, se obtiene un indicador de la importancia relativa de la prestación por nivel de renta.

Los resultados indican un patrón claramente progresivo: en el primer quintil, el TME alcanza un valor elevado, alrededor del 31,2 %, lo que refleja que la prestación de la SSA supondría un incremento muy significativo de la renta de los hogares con menores recursos. Este peso relativo disminuye a medida que se avanza hacia estratos de mayor renta, situándose en valores reducidos en los percentiles superiores y siendo prácticamente marginal en el 1 % más rico, con un 0,8 %. En términos agregados, el tipo medio efectivo total se sitúa en torno al 6,8 %; aunque esta cifra agregada oculta un comportamiento muy desigual entre estratos.

**Gráfico 3. Tipo medio efectivo de la prestación media de la SSA por nivel de renta**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de López Laborda et al. (2025)



El **Gráfico 4** analiza cómo se reparte la renta total entre los distintos niveles de hogares antes y después de la prestación de la SSA. El gráfico ilustra cómo, debido a la SSA, los hogares con menos ingresos ganan peso en la renta total y los que tienen más lo pierden.

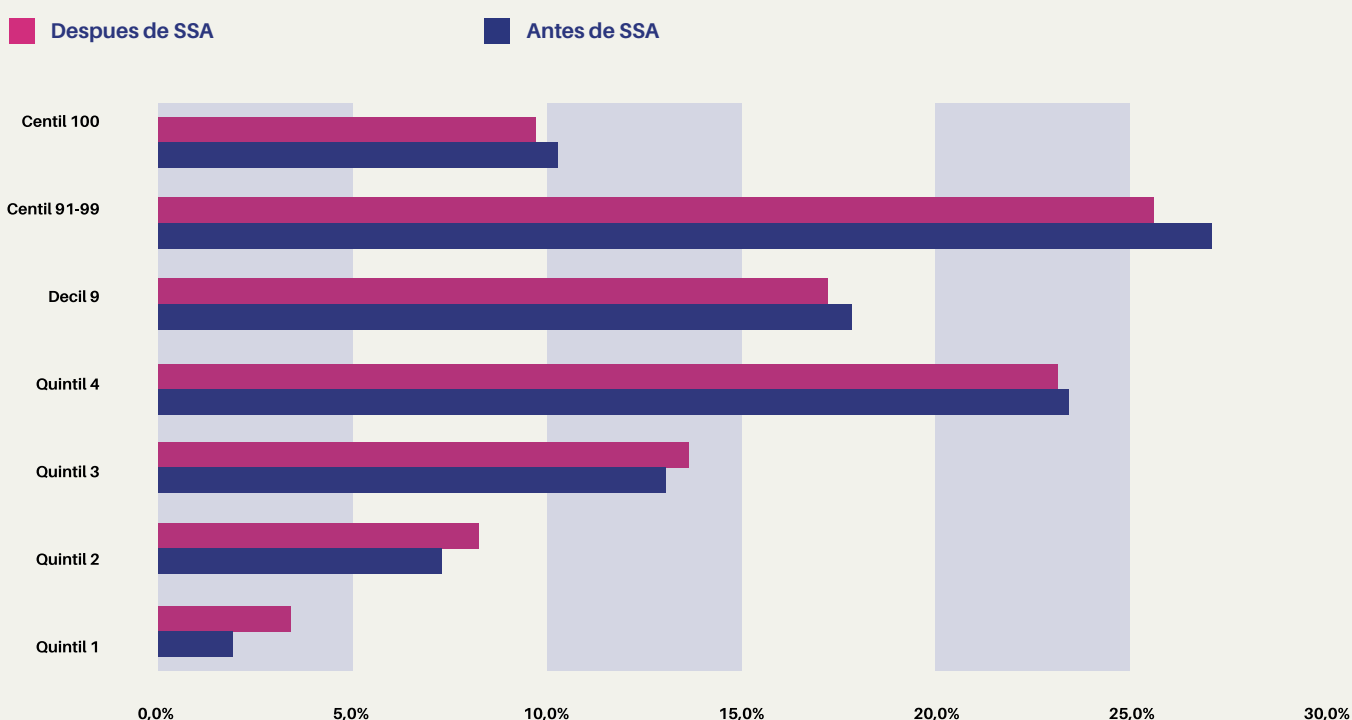
<sup>17</sup> La renta bruta se obtiene sumando a la renta primaria ampliada todas las prestaciones monetarias que los hogares reciben del sector público: pensiones, prestaciones por desempleo y enfermedad, ayudas a familias con bajos ingresos, rentas mínimas, ayudas a la vivienda y becas. La renta bruta se usa habitualmente en los análisis distributivos porque permite medir el efecto de impuestos y prestaciones sobre todos los hogares, incluidos los que tienen poca o ninguna renta de mercado, como pensionistas o desempleados (López Laborda et al., 2025).

Concretamente, los quintiles inferiores de menores ingresos—especialmente el primero— aumentan su peso sobre la renta total, reflejando el efecto distributivo directo de la SSA. Por el contrario, los deciles y centiles más altos reducen ligeramente su participación, no porque pierdan renta en términos absolutos, sino porque la prestación aumenta proporcionalmente más la renta de los hogares situados en la parte baja de la distribución.

**Este patrón confirma que la SSA no solo mejora la renta de los hogares más vulnerables, sino que también modifica la distribución agregada de la renta en un sentido progresivo.**

Gráfico 4. Cambio en el peso de cada nivel de renta sobre la renta total después de la prestación de la SSA

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de López Laborda et al. (2025)



Para evaluar el impacto de las transferencias de la SSA sobre la desigualdad, se utiliza el índice de Gini, una medida estándar en economía que permite comparar la desigualdad entre países, periodos o políticas públicas, de forma que cuanto más cercano a 1 se sitúa el valor de este indicador, mayor es el nivel de desigualdad.<sup>18</sup>

Según los datos utilizados, el Gini de la renta de mercado ampliada antes de aplicar la prestación es 0,567. Tras la aplicación de la SSA:

**El indicador desciende a 0,53, lo que supone una reducción de 0,037 puntos, lo que equivale a una reducción de la desigualdad del 6,5 %.**

Para contextualizar la magnitud de este impacto, puede compararse con algunos de los efectos redistributivos del gasto social estimados por López Laborda et al. (2025):

<sup>18</sup> Para hacerse una idea, un Gini de 1 indica máxima desigualdad (toda la renta la tiene solo una persona) y 0 indica máxima equidad (todas las personas tienen la misma cantidad de renta).

- Las prestaciones en especie (educación, sanidad, etc.) reducen el índice de Gini en 0,0464 puntos (-8,1 %).

- El conjunto de prestaciones monetarias (pensiones públicas de jubilación y de supervivencia, prestaciones y subsidios por desempleo, etc.) lo reduce en 0,133 puntos (-23,4 %).

La comparación muestra que la SSA, por sí sola, alcanzaría un impacto redistributivo equivalente al 80 % del efecto total de las prestaciones en especie: 6,5 % frente al 8,1 % en reducción de la desigualdad. Asimismo, representaría el 28 % del total de las prestaciones monetarias: 6,5 % frente al 23,4 % en reducción de la desigualdad. Estos resultados ponen de manifiesto el fuerte impacto de la SSA sobre la equidad y su relevancia como herramienta de política social.

### 3.1.2 Impacto sobre la pobreza y exclusión social

Para estimar el impacto de las transferencias de la SSA sobre la pobreza, se utiliza el indicador de riesgo de pobreza empleado en la construcción de la tasa AROPE (*at risk of poverty and/or exclusion*). Esta tasa evalúa tanto el riesgo de pobreza como el de exclusión social de forma conjunta, de manera que una persona está en riesgo de pobreza o exclusión social si cumple al menos uno de los tres criterios siguientes: estar en riesgo de pobreza, estar en privación material y social severa (PMSS) o tener entre 0 y 64 años y vivir en un hogar con baja intensidad de empleo (BITH) (European Anti-Poverty Network [EAPN], 2025).

Así, la tasa AROPE incorpora distintos indicadores para su construcción, entre ellos el de riesgo de pobreza. Este indicador evalúa la pobreza en términos relativos y se corresponde con el porcentaje de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de un determinado umbral de pobreza. Este umbral se fija en el 60 % de la mediana<sup>19</sup> de los ingresos individuales de la población.

La tasa de riesgo de pobreza se sitúa en 2024 en el 19,7 % y la tasa AROPE alcanza el 26,1 %. Esto significa que un total de 9,5 millones de personas están en riesgo de pobreza y 12,6 millones, en riesgo de pobreza o exclusión social.

Los resultados del impacto de la SSA sobre la tasa de riesgo de pobreza y sobre la tasa AROPE son los siguientes (Tabla 11):

- Las transferencias de la SSA para alimentación generarían de forma directa una reducción de la tasa de riesgo de pobreza en 3,27 puntos porcentuales, hasta el 16,4 %. Esto implicaría que 1,58 millones de personas salieran de la situación de riesgo de pobreza. En otras palabras, el riesgo de pobreza se reduciría un 16,5 %.

- Respecto a la tasa AROPE, el impacto directo de la SSA disminuiría el riesgo de pobreza y exclusión social hasta el 22 % de la población, lo que implicaría que casi 2 millones de personas salieran de la situación de riesgo de pobreza o exclusión social.<sup>20</sup> En otras palabras, el riesgo de pobreza o exclusión social se reduciría un 15,7 %.

## Las transferencias de la SSA para alimentación generarían que 1,58 millones de personas salieran de la situación de riesgo de pobreza

Tabla 11. Impacto de la SSA sobre la tasa de riesgo de pobreza y sobre la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Datos para 2024.

| Indicador                                      | Indicador antes de la SSA <sup>1</sup> | Indicador después de la SSA | Reducción porcentual | Reducción en millones de personas |
|--|--|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Tasa de riesgo de pobreza                      | 19,7 %                                 | 16,4 %                      | 16,5 %               | 1,58                              |
| Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social | 26,1 %                                 | 22,0 %                      | 15,7 %               | 1,98                              |

<sup>19</sup> La mediana es el valor que, ordenando a todas las personas de menor a mayor ingreso, deja una mitad por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. Así, por tratarse de una medida relativa, su valor depende del nivel de renta y de cómo se distribuya la renta entre la población. Por tanto, aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos.

<sup>20</sup> El impacto de la SSA sobre la tasa AROPE se ha estimado a través del efecto de las transferencias sobre la renta, de la creación de empleo asociado a la SSA y aplicando un porcentaje estimado sobre la tasa de privación material severa de acuerdo con la reducción de la tasa de pobreza.

Debe tenerse en cuenta que las transferencias de la SSA, al garantizar directamente a toda la población el acceso a una alimentación saludable, liberan indirectamente una parte del presupuesto de los hogares que, en ausencia de la SSA, se destinaría a la compra de alimentos, lo que permitiría reorientar esos recursos hacia la satisfacción de otras necesidades básicas no alimentarias.

En este sentido, el indicador AROPE incorpora la privación material y social severa, que capta la imposibilidad de afrontar determinados gastos y equipamientos básicos, como el pago del alquiler o la hipoteca, la calefacción del hogar, los recibos energéticos o la disponibilidad de bienes esenciales (p. ej., una lavadora), entre otros. En la actualidad, este indicador se sitúa en el 8,4 %; es esperable que la transferencia de la SSA contribuya a mejorar de forma significativa este resultado por los motivos expuestos.

### ***3.2 Impacto económico en términos de ocupación, renta y recaudación asociado a la transferencia mensual de la SSA***

En este apartado se realiza una estimación del impacto en términos de puestos de trabajo, generación de renta y recaudación pública en España asociado a la SSA (de acuerdo con los importes de transferencia de la propuesta E). Para llevar a cabo esta estimación, se ha aplicado el modelo de demanda de Leontief en el marco metodológico input-output y utilizando las Tablas Input-Output (TIO) más recientes (año 2021) del total de la economía española. Complementariamente, bajo distintos escenarios y supuestos verosímiles, se lleva a cabo una aproximación de la parte de estos impactos estimados que podrían ser de nueva creación, teniendo en cuenta la parte que desplazaría (pérdida de actividad económica) al modelo convencional de producción de alimentos.

Asimismo, también se presenta una estimación territorial más resumida para las economías de Cataluña, Euskadi, Galicia y Andalucía. Se han elegido estos territorios teniendo en cuenta la disponibilidad de TIO recientes y la importancia del sector de la alimentación en el territorio. Esta desagregación permite identificar algunas diferencias analíticas y de impacto que quedan ocultas en el análisis agregado de la economía española.

#### ***3.2.1 Impacto directo e indirecto en ocupación, renta y recaudación***

Una de las ventajas de la metodología input-output es que permite estimar el impacto total, directo e indirecto, asociado a la producción final de un sector, entendiéndose por producción final aquella que tiene como destino el consumo final y las exportaciones:<sup>21</sup>

- El impacto directo se corresponde con el que se da en el propio sector cuando produce para vender productos para el consumo, por ejemplo, la cantidad de trabajo que utiliza en la producción de bienes y servicios que se destinan al consumo.

- Para esta producción, este sector utilizará inputs<sup>22</sup> que comprará a otros sectores y, a su vez, estos adquirirán inputs de otros sectores para producir, y así sucesivamente en cada iteración. Si sumamos toda la producción que realizan todos los sectores para suministrar inputs al sector de la agricultura, por ejemplo, para que produzca bienes destinados al consumo final, se obtiene el impacto indirecto asociado a la producción de productos agrícolas. Puede deducirse que este impacto se corresponde con el asociado a la cadena de valor sectorial de estos productos, que se extiende por toda la economía.

En la **Tabla 12** se presentan los resultados de la estimación del impacto en términos de generación de ocupación y renta asociado a la propuesta E de la SSA. Para estimar este impacto se ha supuesto que, de la cantidad transferida en la SSA a las personas, el 70 % se destina al consumo de productos de alimentación del sector primario y el 30 % al consumo de la industria de la alimentación. Esta composición de la cesta de consumo es coherente con un patrón de alimentación saludable y sostenible y se basa en las orientaciones de la Comisión EAT-Lancet (Comisión EAT-Lancet, 2019). Esta hipótesis condiciona de manera relevante los resultados, especialmente en lo relativo al peso sectorial de los impactos en ocupación, al determinar qué parte del gasto se canaliza hacia el sector primario o hacia la industria alimentaria. Además, conviene advertir que en la TIO española los sectores vinculados a la alimentación —tanto primarios como industriales— presentan un nivel de agregación elevado. Sin un trabajo previo de desagregación sectorial, este hecho limita la posibilidad de analizar con detalle el impacto de una cesta alimentaria más fina o diferenciada por tipos de producto.

En particular, parte de la actividad que, en términos reales, pertenece a la cadena agroalimentaria puede quedar asignada al sector primario en la clasificación utilizada, aun cuando en otras clasificaciones o enfoques se incluiría en la industria de la alimentación. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con actividades próximas a la producción primaria, como el acondicionamiento, clasificación y calibrado, el envasado en origen o ciertas formas de transformación mínima necesarias para la comercialización. Por ello, aunque el impacto total estimado constituye una aproximación sólida del potencial de generación de ocupación y renta asociado al gasto de la SSA, su distribución sectorial debe interpretarse con mayor cautela. Una línea de trabajo futura relevante consistiría precisamente en avanzar en la desagregación de la TIO o en la construcción de una cesta más detallada, para refinar la asignación sectorial de los impactos.

Cabe mencionar que los puestos de trabajo estimados en todo el informe se corresponden con trabajos efectivos equivalentes a jornadas completas; es decir, por ejemplo, dos puestos de trabajo de media jornada se cuentan como un solo puesto de trabajo efectivo.

<sup>21</sup> Simplificando, esto se corresponde con el concepto de demanda final, la cual incluye el consumo final público y privado, la inversión y la demanda externa o las exportaciones.

<sup>22</sup> Productos de otros sectores que utiliza en su producción, también llamados productos o consumos intermedios.

La evaluación de estos resultados requiere tener en cuenta ciertas consideraciones previas:

- En primer lugar, los impactos en puestos de trabajo y generación de renta no deben considerarse como una estimación de un aumento o nueva generación que causaría la SSA respecto al momento actual. Una parte de esa producción ya existe o se desplazaría de la producción convencional de alimentos a la producción sostenible. No obstante, es evidente que cabe esperar un incremento en la producción, por ejemplo, debido a la sustitución de importaciones o de capacidad potencial no aprovechada en la actualidad. Aunque una estimación robusta de ese aumento de la producción queda fuera del alcance de este trabajo, en el apartado 3.2.4 se realiza una aproximación cuantitativa al impacto neto de acuerdo con algunos supuestos y escenarios posibles.

El impacto total estimado (no únicamente el neto) sí debe considerarse como el impacto que estaría asociado al gasto en alimentación generado por la SSA. Es decir, este impacto se corresponde con el total generado por la producción de alimentos que se venden en el marco de la SSA o, dicho de otro modo, que tiene como destino el consumo financiado por la prestación de la SSA. Por lo tanto, este impacto estaría bajo el potencial del criterio de planificación indicativa sostenible y de transformación productiva y social.

- En segundo lugar, es necesario advertir que las estimaciones aquí presentadas se sustentan sobre un análisis realizado de acuerdo con la estructura productiva actual, tanto de la cadena de valor de la alimentación como del resto de la economía. La puesta en marcha en su plenitud de la SSA, como una política de planificación indicativa, precisamente tiene el objetivo de transformar esa estructura productiva de acuerdo con principios de desarrollo territorial sostenible y que difieren sustancialmente de la cadena de valor actual de la alimentación y de sus relaciones intersectoriales con el resto de la economía. Por este motivo, no tiene sentido presentar una desagregación sectorial muy amplia para evaluar el origen sectorial de los impactos socioeconómicos.

- En cualquier caso, como se ha comentado anteriormente, es una estimación robusta del potencial del impacto socioeconómico asociado a la SSA. Además, por un lado, una parte de la estructura productiva actual podrá ser utilizada en el marco de la SSA y, por otro lado, hay aspectos técnicos de producción independientes del modelo de desarrollo que se mantendrán. No obstante, la transformación de la estructura productiva generaría cambios sustanciales en los resultados en esta dirección:<sup>23</sup>

- Un mayor impacto directo e indirecto sobre el sector primario y la industria de la alimentación, así como en la comercialización local minorista.

- Una mayor intensidad en el trabajo en algunos sectores concretos vinculados a la producción de alimentos.

- Una menor necesidad de utilizar importaciones como inputs para la producción interna, así como un menor volumen de productos importados directamente para el consumo final.

- Un mayor impacto territorial a nivel local y rural en todos los sectores productivos.

En la **Tabla 12** se muestran los resultados del impacto estimado en términos de puestos de trabajo y generación de renta. **El impacto total en ocupación es de más de un millón de puestos de trabajo, de los cuales 626.000 se generarían de forma directa y 381.000 de forma indirecta.** El impacto se concentra principalmente en el sector primario, seguido de los sectores de servicios, entre los que destacan los relacionados con el comercio, la distribución y las actividades administrativas y de gestión.

En términos de renta generada como consecuencia de la producción necesaria para satisfacer la demanda que supone la prestación de la SSA, el impacto total estimado es de 54.967 millones de euros: 31.632 directamente y 23.335 indirectamente. Lógicamente, el peso de esta renta generada se concentra en el sector primario, seguido de las actividades de servicios comentadas en el párrafo anterior.

Tabla 12. **Impacto económico en términos de ocupación y renta asociado a la propuesta E de la SSA. Datos de ocupación en miles de puestos de trabajo y datos de renta en millones de euros**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidad en miles de puestos de trabajo equivalentes a una jornada completa.

<sup>2</sup> Cantidades en millones de euros.

| Sectores                             | Puestos de trabajo <sup>1</sup> |                 |                   | Renta generada <sup>2</sup> |                 |                   |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|
|                                      | Impacto total                   | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto |
| Sector primario                      | 644,2                           | 579,4           | 64,8              | 31.065                      | 27.314          | 3.751             |
| Industria de la alimentación         | 75,1                            | 46,6            | 28,5              | 6.803                       | 4.319           | 2.484             |
| Resto de la industria y construcción | 38,4                            | 0,0             | 38,4              | 3.842                       | 0               | 3.842             |
| Servicios                            | 249,8                           | 0,0             | 249,8             | 13.257                      | 0               | 13.257            |
| <b>Total</b>                         | <b>1.007,6</b>                  | <b>626,0</b>    | <b>381,6</b>      | <b>54.967</b>               | <b>31.632</b>   | <b>23.335</b>     |

<sup>23</sup> Un análisis futuro pertinente puede ser la estimación de los impactos socioeconómicos bajo una estructura productiva basada en principios de desarrollo sostenible, la cual debería construirse previamente en el plano teórico para su análisis.

En la **Tabla 13** se presentan los datos del impacto en ocupación desagregados por género. Esta desagregación se ha estimado a partir de la estructura sectorial actual del empleo por sexo publicada por el INE (Instituto Nacional de Estadística, s. f.). Por tanto, los resultados deben interpretarse como una aproximación condicionada a dicha estructura, de modo que, si la composición laboral de los sectores se modifica en el futuro, también variará la distribución final del impacto por género.

**Tabla 13. Impacto económico en términos de ocupación asociado a la propuesta E de la SSA desagregado por género. Datos de ocupación en miles de puestos de trabajo**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidad en miles de puestos de trabajo equivalentes a una jornada completa.

| Sector                               | Puestos de trabajo <sup>1</sup> |                 |                   |               |                 |                   |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|---------------|-----------------|-------------------|
|                                      | Mujeres                         |                 |                   | Hombres       |                 |                   |
|                                      | Impacto total                   | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto total | Impacto directo | Impacto indirecto |
| Sector primario                      | 168,8                           | 151,8           | 17,0              | 475,4         | 427,5           | 47,8              |
| Industria de la alimentación         | 30,7                            | 19,1            | 11,7              | 44,4          | 27,5            | 16,8              |
| Resto de la industria y construcción | 8,1                             | 0,0             | 8,1               | 30,4          | 0,0             | 30,4              |
| Servicios                            | 164,9                           | 0,0             | 164,9             | 84,9          | 0,0             | 84,9              |
| <b>Total</b>                         | <b>372,5</b>                    | <b>170,9</b>    | <b>201,6</b>      | <b>635,0</b>  | <b>455,1</b>    | <b>180,0</b>      |

En la **Tabla 14** se presenta la estimación de la recaudación de los distintos impuestos y cotizaciones sociales generada por la SSA. La recaudación total estimada es de 27.636 millones de euros y se desglosa de la siguiente manera, por tipo de impuesto o cotización social:

- A partir de la renta total estimada y aplicando el tipo medio actual del IRPF, se obtiene una aproximación a la recaudación por impuestos sobre la renta por un total de 8.795 millones de euros.
- De forma análoga, aplicando el tipo medio del IVA para productos alimenticios a las ventas totales, se obtiene la correspondiente aproximación a la recaudación por impuestos indirectos<sup>24</sup> por un total de 5.026 millones de euros.
- Respecto a los impuestos sobre la producción y las cotizaciones sociales, ambos se han estimado de acuerdo con los datos de las TIO españolas y suponen una recaudación total de 534 y 14.354 millones de euros, respectivamente.

Es importante tener en cuenta el potencial recaudatorio asociado, directa e indirectamente, a la SSA para evaluar su impacto como gasto público. Además, como se ha mencionado anteriormente, puede esperarse un potencial recaudatorio mayor si se considera el aumento de la actividad económica asociado a la renta generada por la SSA.

**Tabla 14. Impacto en términos de recaudación asociada a la propuesta E de la SSA (en millones de euros)**

Fuente: Elaboración propia

| Tipo de instrumento recaudatorio     | Millones de euros |
|--------------------------------------|-------------------|
| Total por impuestos sobre el consumo | 5.026             |
| Total por impuestos sobre la renta   | 8.795             |
| Impuestos sobre la producción        | 534               |
| Cotizaciones a la Seguridad Social   | 13.282            |
| Subtotal solo impuestos              | 14.354            |
| <b>Total</b>                         | <b>27.636</b>     |

<sup>24</sup> Para simplificar, no se han tenido en cuenta los impuestos especiales asociados a la venta de productos alimenticios, puesto que este tipo de impuestos gravan productos que, en principio, no estarían en la cesta de la SSA.

### 3.2.2 Impacto inducido para el total de España

A partir del número total de puestos de trabajo directos e indirectos estimados en los apartados anteriores, se calcula la masa salarial asociada a esos empleos, multiplicando el número de puestos por el salario medio correspondiente a cada actividad. A continuación, para estimar la renta disponible que se destina al consumo, se descuenta de esa masa salarial el importe de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social (tanto las pagadas por la empresa como por el trabajador), así como la parte de los ingresos netos que se dedica al ahorro.

Con la renta disponible resultante y los patrones observados de gasto de los hogares (qué proporción se destina a alimentación, vivienda, transporte, etc.), se estima cuánto aumenta el gasto total en bienes y servicios en la economía. A este incremento del gasto se le denomina aumento de la demanda final, es decir, el gasto adicional que realizan los hogares en productos y servicios finales gracias a la mayor renta de la que disponen.

Ese aumento de la demanda final se utiliza para calcular el impacto inducido en términos de empleo, renta y recaudación: se trata de los efectos que aparecen porque el mayor consumo impulsa la producción en los sectores que venden a los hogares, y esa mayor producción requiere más trabajo y genera más ingresos. Este impacto está, en última instancia, vinculado a la renta creada por la prestación de la SSA y, por tanto, debe considerarse un efecto asociado a esta. Además, una parte de los nuevos ingresos generados por esta primera ronda de actividad vuelve a convertirse en consumo, lo que produce rondas sucesivas (iteraciones) de impacto, cada vez menores, debido a que una parte se desvía hacia impuestos, ahorro e importaciones. El resultado agregado de todas estas rondas se interpreta como una aproximación al multiplicador del gasto público sobre la actividad económica (o PIB); es decir, cuánto aumenta la actividad total de la economía por cada euro inicial asociado a la prestación.

En la [Tabla 15](#) y la [Tabla 16](#) se presentan los resultados del impacto inducido asociado a la SSA. Este supone sumar al impacto estimado anteriormente más de 120.000 puestos de trabajo, 8.397 millones de euros de renta y 3.617 millones de euros de recaudación que se generarían de forma inducida a través de la renta y el consumo, como consecuencia de la aplicación de la propuesta E de la SSA.

El resultado agregado de todas estas rondas se interpreta como una aproximación al multiplicador del gasto público sobre la actividad económica (o PIB); es decir, cuánto aumenta la actividad total de la economía por cada euro inicial asociado a la prestación.

Tabla 15. Impacto inducido en términos de ocupación y de renta asociado a la propuesta E de la SSA

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidad en miles de puestos de trabajo equivalentes a una jornada completa.

<sup>2</sup> Cantidad en millones de euros

| Sector                               | Total de puestos de trabajo inducidos <sup>1</sup> |         |       | Total de renta inducida <sup>2</sup> |
|--------------------------------------|--|---------|-------|--------------------------------------|
|                                      | Mujeres  | Hombres | Total | Total                                |
| Sector primario                      | 1,3  | 3,8     | 5,1   | 2.407                                |
| Industria de la alimentación         | 2,6  | 3,8     | 6,4   | 415                                  |
| Resto de la industria y construcción | 1,9  | 7,1     | 8,9   | 883                                  |
| Servicios                            | 65,8   | 33,9    | 99,6  | 4.692                                |
| Total                                | 71,6   | 48,5    | 120,1 | 8.397                                |

### 3.2.3 Resumen del impacto económico total, incluyendo los efectos inducidos

El impacto total, incluyendo el inducido, es un indicador del potencial de generación de actividad económica de la política de la SSA. Esto debe tenerse muy en cuenta como base cuantitativa en el análisis del desarrollo territorial ecológica, social y económicamente sostenible. En el apartado 3.4 se hará referencia nuevamente a este potencial de generación de actividad económica que implica la SSA, con especial énfasis en el desarrollo local.

En la Tabla 17 se presenta, de forma resumida, el impacto total estimado en términos de puestos de trabajo asociado a la propuesta E de la SSA. En este caso, este impacto total incluye tanto el impacto directo e indirecto como el inducido a través de la renta y el consumo. En este sentido, el impacto total estimado es de 1.127.700 puestos de trabajo, teniendo en cuenta que el impacto inducido es de 120.000.

Tabla 16. Impacto inducido en términos de recaudación asociado a la propuesta E de la SSA

Fuente: Elaboración propia

| Tipo de instrumento recaudatorio     | Millones de euros |
|--------------------------------------|-------------------|
| Total por impuestos sobre el consumo | 658               |
| Total por impuestos sobre la renta   | 1.151             |
| Impuestos sobre la producción        | 70                |
| Cotizaciones a la Seguridad Social   | 1.738             |
| Subtotal solo impuestos              | 1.879             |
| <b>Total</b>                         | <b>3.617</b>      |

Tabla 17. Resumen del impacto total, incluyendo el inducido, en términos de ocupación asociado a la propuesta E de la SSA. Datos de ocupación en miles de puestos de trabajo

Fuente: Elaboración propia

| Sector                               | Miles de puestos de trabajo |                 |                   |                  |
|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|------------------|
|                                      | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto inducido |
| Sector primario                      | 649,3                       | 579,4           | 64,8              | 5,1              |
| Industria de la alimentación         | 81,5                        | 46,6            | 28,5              | 6,4              |
| Resto de la industria y construcción | 47,3                        | 0,0             | 38,4              | 8,9              |
| Servicios                            | 349,4                       | 0,0             | 249,8             | 99,6             |
| <b>Total</b>                         | <b>1.127,7</b>              | <b>626,0</b>    | <b>381,6</b>      | <b>120,1</b>     |

En la Tabla 16 se presenta el impacto estimado en ocupación total desagregado por género.

Tabla 18. Resumen del impacto total, incluyendo el inducido, en términos de ocupación asociado a la propuesta E de la SSA desagregado por género. Datos de ocupación en miles de puestos de trabajo

Fuente: Elaboración propia

| Sector                               | Miles de puestos de trabajo |                 |                   |                  |               |                 |                   |                  |
|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|------------------|---------------|-----------------|-------------------|------------------|
|                                      | Mujeres                     |                 |                   |                  | Hombres       |                 |                   |                  |
|                                      | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto inducido | Impacto total | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto inducido |
| Sector primario                      | 170,1                       | 151,8           | 17,0              | 1,3              | 479,1         | 427,5           | 47,8              | 3,8              |
| Industria de la alimentación         | 33,4                        | 19,1            | 11,7              | 2,6              | 48,1          | 27,5            | 16,8              | 3,8              |
| Resto de la industria y construcción | 10                          | 0,0             | 8,1               | 1,9              | 37,5          | 0,0             | 30,4              | 7,1              |
| Servicios                            | 230,7                       | 0,0             | 164,9             | 65,8             | 118,8         | 0,0             | 84,9              | 33,9             |
| <b>Total</b>                         | <b>444,2</b>                | <b>170,9</b>    | <b>201,6</b>      | <b>71,6</b>      | <b>683,5</b>  | <b>455,1</b>    | <b>180,0</b>      | <b>48,5</b>      |

En cuanto a la renta total generada, incluyendo la inducida, el impacto sería de 63.364 millones de euros (Tabla 19).

Tabla 19. Resumen del impacto total, incluyendo el inducido, en términos de ocupación asociado a la propuesta E de la SSA. Datos de ocupación en miles de puestos de trabajo

Fuente: Elaboración propia

| Sectores                             | Millones de euros |                 |                   |                  |
|--------------------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------|
|                                      | Impacto total     | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto inducido |
| Sector primario                      | 33.472            | 27.314          | 3.751             | 2.407            |
| Industria de la alimentación         | 7.218             | 4.319           | 2.484             | 415              |
| Resto de la industria y construcción | 4.725             | 0               | 3.842             | 883              |
| Servicios                            | 17.949            | 0               | 13.257            | 4.692            |
| <b>Total</b>                         | <b>63.364</b>     | <b>31.632</b>   | <b>23.335</b>     | <b>8.397</b>     |

Por último, la recaudación total estimada, incluyendo la inducida, es de 31.253 millones de euros (Tabla 20).

Tabla 20. Resumen del impacto total, incluyendo el inducido, en términos de recaudación asociado a la propuesta E de la SSA

Fuente: Elaboración propia

| Tipo de instrumento recaudatorio     | Millones de euros |                                  |                      |
|--------------------------------------|-------------------|----------------------------------|----------------------|
|                                      | Recaudación total | Recaudación en primera instancia | Recaudación inducida |
| Total por impuestos sobre el consumo | 5.684             | 5.026                            | 658                  |
| Total por impuestos sobre la renta   | 9.946             | 8.795                            | 1.151                |
| Impuestos sobre la producción        | 604               | 534                              | 70                   |
| Cotizaciones a la Seguridad Social   | 15.020            | 13.282                           | 1.738                |
| Subtotal solo impuestos              | 16.233            | 14.354                           | 1.879                |
| <b>Total</b>                         | <b>31.253</b>     | <b>27.636</b>                    | <b>3.617</b>         |

De los resultados aquí presentados, podemos obtener una información relevante sobre el potencial estimado de generación de renta del gasto público vinculado a la SSA. El gasto público en transferencias de la propuesta E es de 76.800 millones de euros, el cual genera una renta total adicional de 63.400 millones; es decir, la cantidad total que llega a la población es de 140.000 millones de euros.

Esto implica que, por cada euro gastado en la SSA, se generan 1,83 euros.

- Esto implica que, por cada euro gastado en la SSA, se generan 1,83 euros, teniendo en cuenta la transferencia directa que reciben las personas de la SSA y el efecto multiplicador que genera en la economía.

- **Supone un impacto aproximado sobre la actividad económica (tomando como referencia el PIB actual) del 8,5 %.** No se puede considerar como un impacto neto ni como un aumento esperado de la actividad económica, sino la proporción de esta que estaría vinculada al gasto público de la SSA. En cualquier caso, este impacto pone de manifiesto el potencial transformador de la implementación de la SSA.

- Esta estimación puede considerarse conservadora, ya que, debido a un mayor efecto multiplicador a nivel local y rural (que se explica en el apartado 3.4), debe esperarse un impacto total mayor.

De acuerdo con los datos estimados, para el sector primario se generarían en total 649.000 empleos (sumando directos, indirectos e inducidos en el mismo sector). Sin embargo, esta estimación se refiere solo al gasto movilizado por la SSA, que representa aproximadamente el 56 % del gasto total en alimentación (Tabla 5). En este sentido, el informe de Rivera Ferre et al. (2022) estima el empleo necesario en un escenario agroecológico pensado para cubrir toda la alimentación de la población, situándolo en torno a 1,2 millones de empleos directos en el sector agrario. Si se hace una comparación proporcional, ese escenario total equivale a unos 670.000 empleos (directos) para un 56 % de cobertura, una cifra cercana a los 650 empleos (totales) estimados en la SSA; esta coherencia en el orden de magnitud refuerza, por un lado, la plausibilidad de los resultados del informe y, por otro lado, insiste en el carácter conservador de los resultados.

Esta coherencia en el orden de magnitud refuerza, por un lado, la plausibilidad de los resultados del informe y, por otro lado, insiste en el carácter conservador de los resultados.

## CUADRO 3

# Impacto para los territorios de Cataluña, Euskadi, Galicia y Andalucía

### Impacto en puestos de trabajo por territorio

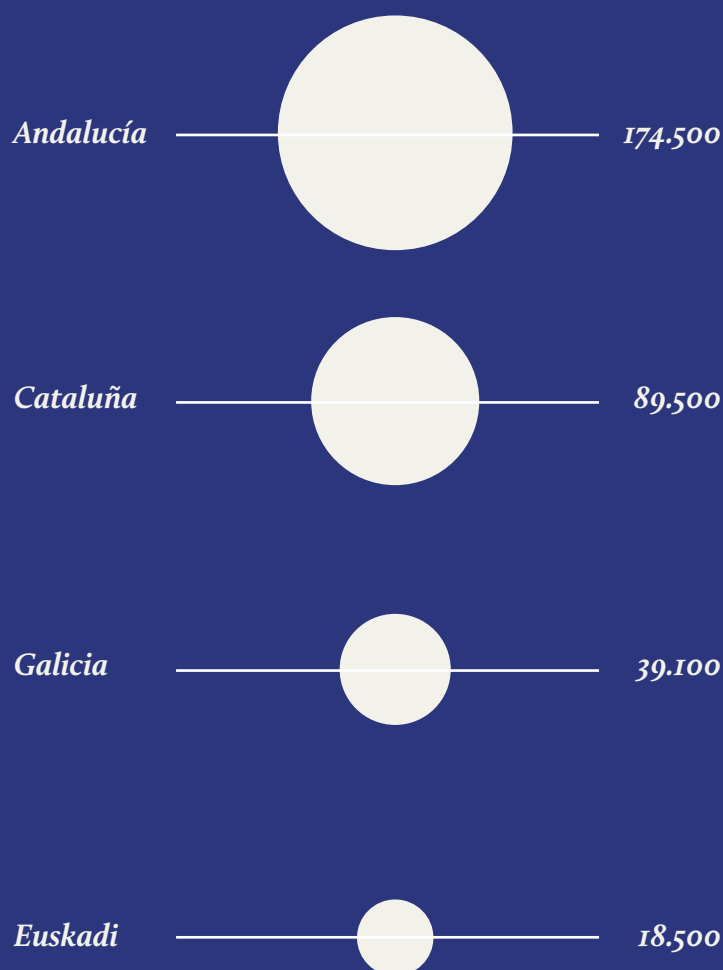
En la **Tabla 21** se presentan los resultados del impacto estimado en términos de trabajo y renta para los territorios de Cataluña, Euskadi, Galicia y Andalucía.

En términos de ocupación total, el mayor impacto se da en Andalucía (174.500 puestos de trabajo), seguida de Cataluña (89.500), Galicia (39.100) y Euskadi (18.500).

En términos de renta generada, la renta total asociada a la propuesta es más elevada en Andalucía, seguida de Cataluña, Galicia y, en menor medida, Euskadi.

Estas diferencias no responden únicamente al tamaño de cada territorio, sino, sobre todo, a la importancia y la estructura productiva de la cadena de valor alimentaria en cada uno de ellos. Territorios con una base agroalimentaria más amplia o más integrada muestran impactos mayores, tanto en puestos de trabajo como en renta generada.

Conviene subrayar, además, que estos resultados se limitan al impacto directo e indirecto estimado y no incluyen los efectos inducidos (derivados del mayor consumo de los hogares gracias a las rentas adicionales). El objetivo de este ejercicio no es elaborar una cuantificación exhaustiva, sino comparar territorios y poner de manifiesto que la desagregación territorial resulta relevante para captar las diferencias en empleo y renta asociadas a la implementación de la SSA.



## CUADRO 3

Tabla 21. Impacto económico en términos de ocupación y renta asociado a la propuesta E de la SSA para varios territorios. Datos de ocupación en miles de puestos de trabajo y datos de renta en millones de euros

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidad en miles de puestos de trabajo equivalentes a una jornada completa.

<sup>2</sup> Cantidades en millones de euros.

| <i>Cataluña</i>                      | Puestos de trabajo <sup>1</sup> |                 |                   | Renta generada <sup>2</sup> |                 |                   |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|
|                                      | Impacto total                   | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto |
| <b>Sectores</b>                      |                                 |                 |                   |                             |                 |                   |
| Sector primario                      | 43,8                            | 39,8            | 4,0               | 1.505                       | 1.354           | 151               |
| Industria de la alimentación         | 17,3                            | 9,2             | 8,1               | 1.095                       | 552             | 543               |
| Resto de la industria y construcción | 6,2                             | 0,0             | 6,2               | 518                         | 0               | 518               |
| Servicios                            | 22,3                            | 0,0             | 22,3              | 1.463                       | 0               | 1.463             |
| <b>Total</b>                         | <b>89,5</b>                     | <b>49,0</b>     | <b>40,5</b>       | <b>4.580</b>                | <b>1.906</b>    | <b>2.674</b>      |

| <i>Euskadi</i>                       | Puestos de trabajo <sup>1</sup> |                 |                   | Renta generada <sup>2</sup> |                 |                   |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|
|                                      | Impacto total                   | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto |
| <b>Sectores</b>                      |                                 |                 |                   |                             |                 |                   |
| Sector primario                      | 12,4                            | 11,6            | 0,8               | 417                         | 387             | 30                |
| Industria de la alimentación         | 2,4                             | 2,1             | 0,2               | 113                         | 96              | 17                |
| Resto de la industria y construcción | 0,6                             | 0,0             | 0,6               | 65                          | 0               | 65                |
| Servicios                            | 3,2                             | 0,0             | 3,2               | 276                         | 0               | 276               |
| <b>Total</b>                         | <b>18,5</b>                     | <b>13,7</b>     | <b>4,8</b>        | <b>870</b>                  | <b>483</b>      | <b>387</b>        |

| <i>Galicia</i>                       | Puestos de trabajo <sup>1</sup> |                 |                   | Renta generada <sup>2</sup> |                 |                   |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|
|                                      | Impacto total                   | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto |
| <b>Sectores</b>                      |                                 |                 |                   |                             |                 |                   |
| Sector primario                      | 26,0                            | 21,7            | 4,3               | 1.186                       | 973             | 213               |
| Industria de la alimentación         | 4,1                             | 3,0             | 1,2               | 207                         | 141             | 66                |
| Resto de la industria y construcción | 1,4                             | 0,0             | 1,4               | 156                         | 0               | 156               |
| Servicios                            | 7,6                             | 0,0             | 7,6               | 504                         | 0               | 504               |
| <b>Total</b>                         | <b>39,1</b>                     | <b>24,7</b>     | <b>14,5</b>       | <b>2.053</b>                | <b>1.114</b>    | <b>939</b>        |

| <i>Andalucía</i>                     | Puestos de trabajo <sup>1</sup> |                 |                   | Renta generada <sup>2</sup> |                 |                   |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|
|                                      | Impacto total                   | Impacto directo | Impacto indirecto | Impacto total               | Impacto directo | Impacto indirecto |
| <b>Sectores</b>                      |                                 |                 |                   |                             |                 |                   |
| Sector primario                      | 137,1                           | 121,3           | 15,8              | 138.826                     | 5.119           | 133.707           |
| Industria de la alimentación         | 11,7                            | 10,0            | 1,7               | 11.903                      | 352             | 11.551            |
| Resto de la industria y construcción | 4,4                             | 0,0             | 4,4               | 4.912                       | 0               | 4.912             |
| Servicios                            | 21,3                            | 0,0             | 21,3              | 23.692                      | 0               | 23.692            |
| <b>Total</b>                         | <b>174,5</b>                    | <b>131,2</b>    | <b>43,3</b>       | <b>179.332</b>              | <b>5.471</b>    | <b>173.861</b>    |

### 3.2.4 Una aproximación al impacto neto de la SSA en términos de ocupación en el sector primario y ampliación al resto del análisis

La estimación del impacto económico en trabajo y renta asociado a la SSA presentado en los apartados anteriores no diferencia entre qué parte correspondería a puestos de trabajo (y renta y recaudación) no existentes anteriormente y qué parte sería un desplazamiento de la actividad económica asociada al modelo agroalimentario insostenible actual, el cual vería reducida sustancialmente su peso por la caída de la demanda.

Estimar de forma rigurosa el impacto de nueva creación asociado a la SSA y el desplazamiento sobre el modelo actual queda fuera del alcance del presente informe. Ello requiere un proceso de modelización que incluye gran cantidad de variables económicas y estimaciones sobre, por ejemplo, la capacidad productiva sectorial del modelo sostenible y del modelo actual y la posibilidad de reciclaje de este último para el nuevo modelo, el impacto de los cambios en el consumo de alimentos sobre la estructura sectorial, la posibilidad de sustitución de importaciones, el rol de las exportaciones, la intensidad de trabajo y tecnología en la producción de ambos modelos, etc. No obstante, se trata de una línea de trabajo de gran interés para futuras investigaciones a partir del presente informe. En su defecto, a continuación, se exponen algunos aspectos clave que pueden ayudar a intuir una aproximación al impacto neto asociado a la SSA partiendo del sector primario:

- En el primer trimestre de 2026, el total de ocupados en el sector primario de alimentación es de unas 756.000 personas, un 3,1 % de la ocupación total (MAPA, 2026). Esto supone unos 606.000 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa.<sup>25</sup> El impacto total estimado aquí y asociado a la SSA, únicamente en el sector primario, es de 650.000 puestos de trabajo (equivalentes a jornada completa), lo que supone 44.000 puestos de trabajo más, un 7 % del total estimado.

Pero considerar que este 7 % es la creación nueva de puestos de trabajo sería infraestimarla, puesto que supondría que el resto se desplaza completamente desde el sector primario del modelo actual al de la SSA. Por lo tanto, esto es únicamente un punto de partida para estimar el impacto neto asociado a la SSA.

- En la **Tabla 22** se muestran datos sobre producción interior y comercio exterior de las principales categorías del sector primario alimentario. Puede observarse la importancia del comercio exterior en el sector primario de alimentación, clara muestra de la integración de este sector en el modelo globalizado de producción de alimentos.

Los altos valores reflejados en la columna (2) de exportaciones ponen de manifiesto la orientación hacia el sector exterior de la producción interior del sector primario. Esto es un elemento que debe tenerse en cuenta en la puesta en marcha de la SSA, respecto a qué cantidad de esa produc-

## El impacto total estimado asociado a la SSA, únicamente en el sector primario supone 650 mil puestos de trabajo.

ción seguiría exportándose y cuál se orientaría al consumo interno o se transformaría la capacidad productiva para otros bienes alimenticios destinados a la demanda interior.

En la columna (5) se indica el peso de las importaciones de cada categoría respecto a aquella parte de la producción interna y de las importaciones que se queda en el territorio, ya sea para consumo final o como input para el sector industrial de alimentación.<sup>26</sup> Esto muestra las necesidades de importaciones, directas e indirectas, que tiene el modelo alimentario español convencional.

Los altos porcentajes que refleja la columna (5) son una muestra de la importancia de las importaciones en la satisfacción directa e indirecta del consumo interno. Sin ser el objetivo de este trabajo establecer una estimación en este punto, parece evidente que una parte relevante de estas importaciones puede ser susceptible de ser sustituida por nueva producción interior en el marco de la SSA. De hecho, se puede concluir de forma intuitiva que cuanto mayor sea el peso de las importaciones, mayor será la posibilidad de producción nueva interior.

<sup>25</sup> Se ha utilizado el factor de conversión de las tablas input-output de 2021 de España.

<sup>26</sup> Su producción, en última instancia, tendrá como destino el consumo interior o las exportaciones.

Tabla 22. **Datos sobre producción interior y comercio exterior de las principales categorías del sector primario alimentario. Año 2023**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes MAPA (2024a) y Analistas Económicos de Andalucía (2024)

| Grupo<br>(capítulo TARIC)   | Datos en miles de millones de euros |                   |                   |                                     | Datos en %   |
|---|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------------|--|
|   | Producción (1)                      | Exportaciones (2) | Importaciones (3) | Consumo interior<br>(4)=(1)+(3)-(2) | Peso<br>importaciones so-<br>bre destino interior<br>(5)=(3)/(4) |
| Carnes (02)   | 19,90                               | 10,30             | 1,97              | 11,57                               | 17,0 %   |
| Lácteos, huevos<br>y miel (04)  | 7,76                                | 2,19              | 3,06              | 8,64                                | 35,5 %   |
| Hortalizas<br>y legumbres (07)  | 14,05                               | 8,86              | 2,27              | 7,46                                | 30,4 %   |
| Frutas y frutos (08)  | 11,50                               | 9,98              | 4,12              | 5,64                                | 73,0 %   |
| Cereales (10)   | 2,96                                | 0,44              | 6,38              | 8,90                                | 71,6 %   |
| Semillas<br>oleaginosas,<br>plantas industria-<br>les y forrajes (12) | 3,91                                | 0,77              | 3,04              | 6,18                                | 49,3 %   |
| <b>Total</b>  | <b>60,08</b>                        | <b>32,54</b>      | <b>20,84</b>      | <b>48,38</b>                        | <b>43,1 %</b>  |

De acuerdo con estos datos, es posible calcular el impacto neto potencial (de nueva creación) en el sector primario, en un escenario compatible con la ambición intrínseca de la SSA. Por ejemplo, una situación de este tipo sería suponer que, una vez consolidada la SSA, el porcentaje de producción actual de alimentos bajo su paraguas sea del 70 % y el 30 % restante se corresponda con el modelo convencional. Así, partiendo de que la producción agraria ecológica en la actualidad representa aproximadamente el 9 %, suponemos que: a) el 61 % de la producción interior (y de la ocupación asociada) se reorienta hacia la producción para la SSA (un 30 % se queda produciendo para el modelo anterior); y b) se produce una sustitución de un 20 % de las importaciones por nueva producción interior para la SSA, cuyos efectos deben sumarse al impacto total.<sup>27</sup> Bajo estos dos supuestos, la ocupación de nueva creación en el sector primario sería:

- El supuesto a) implica que, de los 606.000 puestos de trabajo actuales, el 30 % (unos 182.000) se mantendrán en el modelo convencional. El resto, 424.000, se reorientaría a la producción para la SSA. La diferencia hasta el impacto total estimado en ocupación de 650.000 se corresponde con la nueva creación de puestos de trabajo, que sería de 226.000.

<sup>27</sup> En el análisis del impacto de la SSA sobre la ocupación, se ha estimado la producción interior necesaria para cubrir la demanda asociada a la política, pero no se ha incorporado que, con la estructura productiva actual, parte de esa demanda generaría importaciones adicionales por efectos de arrastre. En la aproximación a la creación neta de empleo, se asume que una fracción de esas importaciones podría sustituirse por producción interna. Por ello, el empleo asociado a esa sustitución debe considerarse un componente adicional del impacto neto e incorporarse al total estimado.

- El supuesto b) conlleva la creación de 48.000 puestos de trabajo de nueva creación<sup>28</sup> que deberían sumarse a los 650.000 estimados. Por lo que el total de ocupación en el sector primario sería de 698.000.

- El total de puestos de trabajo netos generados únicamente en el sector primario y asociados a la SSA bajo este escenario es de 274.000 puestos de trabajo. Es decir, un 39 % de la ocupación estimada asociada a la SSA es de nueva creación.

- Esto haría aumentar el peso de la ocupación en el sector primario hasta el 4,6 % sobre el total de la economía.

Esta estimación de ocupación neta no debe interpretarse como una estimación rigurosa, sino como una aproximación orientativa que ofrece un primer orden de magnitud y sirve de punto de partida para un análisis posterior más completo. Para ello se ha definido un escenario simple a partir de dos supuestos:

- Que el modelo sostenible asociado a la SSA representaría el

<sup>28</sup> Se ha utilizado para el cálculo el coeficiente medio de trabajo de las tablas input-output para el sector primario en España. Hay que tener en cuenta que, cuando se estima el impacto total a partir de las tablas input-output, estas incorporan en la estructura productiva de cada sector un porcentaje de importaciones. Y lo mismo sucede respecto al consumo final. De esta manera, cuando se quiere evaluar el impacto de una determinada cantidad de consumo (como es el caso de la SSA), esto provoca un aumento vinculado de las importaciones, de acuerdo con la información económica actual. Para este análisis se ha asumido que esta relación de la estructura productiva y el consumo con las importaciones se reduce en un 20 %, lo que maximiza el impacto interno.

70 % de la producción, coexistiendo con un 30 % de modelo convencional, y que el 20 % de las importaciones actuales podría sustituirse por producción interior.

- En trabajos futuros podrá plantearse una batería de escenarios alternativos y un análisis de sensibilidad variando estos parámetros.

- Además, una estimación más sólida exigiría incorporar otras dimensiones clave, como la capacidad productiva territorial y su evolución (utilizada y ociosa o potencial), la composición concreta de la cesta de productos financiados por la SSA, la reorientación del papel de las exportaciones, los procesos de transición en la producción agrícola y ganadera y la comparación de la eficiencia productiva entre modelos, entre otras variables relevantes.

- Este trabajo sería necesario y útil para una estimación del impacto neto sobre el crecimiento económico que se asociaría a la implementación de la SSA y que con toda probabilidad sería muy significativo.

En definitiva, los argumentos aquí expuestos respecto a ocupados, producción interior y comercio exterior del sector primario de alimentación ponen de manifiesto que el potencial de generación de puestos de trabajo y renta de nueva creación en el marco de la SSA es cuantitativamente muy relevante.

Es necesario advertir que el supuesto de sustitución de importaciones se ha aplicado únicamente al sector primario y no se ha extendido al resto de sectores productivos ni a otros productos que también son objeto de importación. Del mismo modo, este supuesto no se ha trasladado a un posible efecto adicional sobre el incremento de la renta y la recaudación, ya que el ejercicio se ha limitado a la información disponible para el sector primario; ampliarlo al conjunto del análisis introduciría un grado de incertidumbre excesivo en los resultados.

No obstante, es posible utilizar el porcentaje que representa la nueva creación de empleo en el sector primario sin considerar la sustitución de importaciones —226.000 puestos sobre el impacto total estimado, es decir, un 35%— como aproximación del impacto neto de nueva creación en el resto de magnitudes: ocupación total (todos los sectores), renta total y recaudación. Esto implica un escenario posible y conservador de este impacto neto.

- En la **Tabla 23** se presentan los resultados de esta aproximación al impacto neto para cada magnitud analizada, a partir del escenario construido sobre dicho porcentaje; es decir, se aplica el porcentaje del 35 % a los impactos totales (directo, indirecto e inducido) que se presentan en las distintas tablas del **apartado 3.2.3**.

Tabla 23. **Aproximación al impacto neto para cada magnitud analizada**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Cantidad en miles de puestos de trabajo equivalentes a una jornada completa

<sup>2</sup> Cantidades en millones de euros

| Magnitud analizada                                     | Impacto neto |
|--|--------------|
| Ocupación neta en todos los sectores <sup>1</sup>      | 443          |
| Renta neta total <sup>2</sup>                          | 22.177       |
| Recaudación neta en impuestos <sup>2</sup>             | 6.931        |
| Recaudación neta en cotizaciones sociales <sup>2</sup> | 6.414        |
| Recaudación neta total <sup>2</sup>                    | 13.345       |

## CUADRO 4

# Valorar el impacto en los puestos de trabajo

La estimación realizada muestra el enorme potencial de transformación del modelo alimentario que tendría la SSA con una prestación de 150 euros por persona. Esta transferencia permitiría orientar directamente la mayoría del consumo, la producción y la ocupación hacia un modelo garantista y desmercantilizado, basado en el derecho a una alimentación saludable y en criterios de sostenibilidad, justicia social y desarrollo territorial. En este escenario, la ocupación asociada a la SSA en el sector primario alcanzaría unos 649.000 puestos de trabajo, una magnitud equivalente al 86 % de la ocupación actual del sector primario alimentario, estimada en unas 756.000 personas.

Ahora bien, esta comparación también ayuda a precisar el alcance de la propuesta, ya que la SSA no cubriría todo el modelo alimentario actual ni toda la ocupación existente en el sector primario. La prestación analizada tampoco cubre la totalidad del gasto alimentario. Una transferencia de 150 euros al mes equivale aproximadamente al 87 % del gasto medio por persona en alimentación dentro del hogar y al 56 % del gasto alimentario total, incluyendo el consumo fuera del hogar. Por tanto, una parte del consumo seguiría realizándose fuera del circuito financiado directamente por la SSA y una parte de la producción agraria podría continuar vinculada, al menos inicialmente, al modelo convencional.

A partir de esta delimitación, la estimación distingue entre ocupación asociada a la SSA y ocupación de nueva creación. De los 649.000 puestos de trabajo vinculados al sector primario dentro del circuito de la SSA, unos 274.000 serían de nueva creación, lo

que representa el 39 % del total estimado. El resto correspondería a ocupación que actualmente forma parte del modelo convencional y que se desplazaría progresivamente hacia una producción organizada bajo criterios de alimentación saludable, sostenibilidad ecológica, condiciones dignas y planificación territorial. Por tanto, la SSA no solo generaría nuevo empleo, sino que reorientaría una parte muy relevante del empleo y de la producción ya existentes.

En cualquier caso, estos resultados deben interpretarse como una estimación conservadora del potencial transformador total de la SSA. El análisis cuantifica únicamente la ocupación directamente asociada a la provisión pública de 150 euros mensuales, pero una política de esta magnitud generaría efectos más amplios sobre el conjunto del sistema alimentario. Al crear demanda estable, redes de distribución, puntos de venta, logística, criterios de compra, precios orientativos y nuevos hábitos de consumo, la SSA también transformaría la parte del mercado alimentario que quedara fuera de la prestación; es decir, aunque una parte del consumo siguiera produciéndose de forma mercantilizada, ese mercado ya no sería exactamente el mismo: estaría atravesado por los cambios productivos, culturales, territoriales y organizativos impulsados por la SSA. Por ello, el impacto en ocupación y producción asociado directamente a la prestación no agota su alcance real, que se extendería también a la sostenibilidad, los beneficios sociales, el desarrollo rural, la democratización del sistema alimentario y la garantía efectiva del derecho a una alimentación saludable y sostenible.

### 3.3 Beneficios sociales asociados a la SSA como modelo sostenible de producción de alimentos frente al modelo convencional

En economía, los beneficios y costes sociales —o externalidades— hacen referencia a los efectos positivos o negativos de una actividad que no se reflejan en los precios de mercado. El modelo convencional de producción de alimentos incorpora importantes costes sociales «ocultos» relacionados con la degradación ambiental, las emisiones de gases de efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad, los problemas de salud por dietas no saludables o la imposibilidad de acceso a una alimentación suficiente, las condiciones de trabajo precarias, la desigualdad, seguido de un largo etcétera. Son costes que en última instancia recaen sobre la sociedad presente y futura, y de forma desigual y regresiva.

La monetización de los costes ocultos es útil para el presente trabajo porque permite evidenciar la magnitud del impacto del modelo convencional de alimentación y el beneficio social asociado a la SSA. No obstante, este proceso no está exento de importantes controversias teóricas y prácticas de las que se hace un resumen al final de este apartado en el cuadro 4.

En la medida en que la SSA elimine o reduzca de forma significativa estos costes sociales, deben considerarse como beneficios sociales asociados a su implementación. Asimismo, hay beneficios sociales vinculados a la SSA que no se pueden evaluar como una reducción de costes, sino como un beneficio en sí mismo, como, por ejemplo, el desarrollo económico y social en las zonas rurales y locales, que se trata en el [apartado 3.4](#).

Para aproximarnos a los beneficios sociales potenciales que incorporaría el desarrollo de la SSA, en primer lugar, es necesario evaluar los costes sociales vinculados al modelo convencional en España. Con este objetivo, en la [Tabla 24](#) se presenta una selección de los principales trabajos que han estimado el valor monetario de los costes sociales relacionados con el modelo alimentario convencional y que se pueden utilizar directamente o extrapolar al caso de España. Cabe advertir que los costes sociales analizados se corresponden con los impactos que se producen dentro del territorio y no a escala global. Esto permite una aproximación territorial de los beneficios de la SSA.

Los costes se clasifican en tres áreas de impacto: medio ambiente, nutrición y salud, y ámbito socioeconómico.

- Para el ámbito de medio ambiente, las estimaciones indican un intervalo para el coste social de entre 473 y 731 euros anuales por persona.<sup>29</sup>
- Para el área de salud y nutrición, el impacto se sitúa entre 1.314 y 1.512 euros anuales por persona.

<sup>29</sup> En Taboada y Soler (2023) se estima un coste social de 140 euros por persona, pero se corresponde únicamente con emisiones de carbono, por lo que debe considerarse como un impacto parcial dentro de este ámbito. De igual manera sucede para la salud, donde se estima un coste oculto de 265 euros por persona, pero teniendo en cuenta el impacto vinculado con la obesidad y enfermedades asociadas.

## Los costes sociales asociados al modelo convencional de producción de alimentos representan entre 1,5 y 2,1 veces el gasto de los hogares.

- Respecto al coste oculto socioeconómico, en primer lugar, hay que sumar los distintos costes sociales en euros por persona de distintas fuentes complementarias: 1,4 euros en déficit de ingresos de los hogares agroalimentarios;<sup>30</sup> 24,8 euros por la gestión de desperdicios y excedentes en los supermercados; 74,15 euros de desechos en producción primaria, procesado y distribución; 10,13 euros<sup>31</sup> por el aumento del riesgo de incendios debido al abandono rural y 798 euros por pérdidas de ingresos públicos por fraude y evasión fiscal y por subvenciones. La suma de estos costes ocultos es de 908,48 euros. En segundo lugar, el coste socioeconómico que propone Saey-Volckrick (2025) es de 646 euros por persona para los conceptos de desperdicio alimentario y ayudas a la pobreza alimentaria, que se solapan con los dos primeros componentes de la suma anterior y permiten estimar un intervalo entre 908 y 1.528 euros por persona para el coste social socioeconómico.

En la [Tabla 25](#) se resumen los distintos intervalos estimados y su valor medio, en euros anuales por persona, para los costes sociales por área de impacto, cuyas principales conclusiones son:

- Los resultados indican que el modelo de producción y distribución de alimentos en España genera unos costes ocultos que oscilan entre 2.695 y 3.771 euros anuales por persona, con un coste social medio de 3.233 euros.
- El mayor peso se concentra en el área de impacto de la salud y nutrición, con un 43,7%; seguido por el socioeconómico, con un 37,7%, y el medioambiental, con el 18,6%.
- Estos resultados indican que los costes sociales asociados al modelo convencional de producción de alimentos representan entre 1,5 y 2,1 veces el gasto de los hogares. Dicho de otra forma, y en términos medios, cada euro gastado en alimentación en los hogares implica 1,8 euros de costes ocultos.

<sup>30</sup> El trabajo de Rusman et al. (2023) ofrece una estimación de la brecha salarial respecto a un salario digno que se corresponde con un coste oculto muy superior. El problema es que este dato es para toda la UE y únicamente para el sector de alimentación de origen animal, por lo que su extrapolación a todo el sector alimentario puede no ser verosímil. En cualquier caso, esto pone de manifiesto que seguramente esta valoración esté infraestimada.

<sup>31</sup> Se corresponde con el 50% de la inversión total necesario por persona de 20,27 euros. Para poder realizar el cálculo, se le atribuye al sistema alimentario el 50% del coste social total.

Tabla 24. Selección bibliográfica de costes sociales del sistema alimentario convencional. Aplicación para el modelo de alimentación en España y estimación de coste por persona anual (I)

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Para los valores monetarios se ha utilizado la conversión a euros realizada con el tipo de cambio medio EUR/USD de los últimos 10 años.

<sup>2</sup> Se corresponde con la cantidad anual por trabajador/a en el sector para alcanzar una remuneración digna. A partir de este trabajo referenciado, se ha estimado únicamente la parte de la cadena de valor correspondiente a la producción en la UE y se ha dividido entre una estimación del número de personas que trabajan en sectores de alimentación de origen animal.

<sup>3</sup> Se corresponden con costes relacionados con el tiempo de personal, las rebajas de precios, la logística de redistribución y la eliminación de productos no vendidos.

<sup>4</sup> Se corresponde con la inversión por persona que es necesaria para preparar el territorio frente al paso de los grandes incendios forestales cuya solución es el desarrollo rural.

<sup>5</sup> Se estima sobre el gasto en alimentación dentro de los hogares en España.

| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA | ÁMBITO GEOGRÁFICO                   | ÁREA DE IMPACTO   | COSTES SOCIALES EVALUADOS  | Coste social anual por persona asociado al modelo convencional en España |
|--------------------------|-------------------------------------|-------------------|--|--|
| FAO (2024) <sup>1</sup>  | Global y específico para 154 países | Medio ambiente    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor monetario de las emisiones de CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O a lo largo de la cadena alimentaria en el interior de España. TOTAL DE 6.429 MILLONES DE EUROS.</li> <li>• Costes en el interior de España por contaminación por nitrógeno (amoníaco y óxidos de nitrógeno al aire, escorrentía y lixiviación a aguas, plus parte del nitrógeno en aguas residuales), que genera daños sobre salud, ecosistemas y productividad agraria. TOTAL DE 16.922 MILLONES DE EUROS.</li> </ul>                           | 473 EUROS  |
|                          |                                     | Nutrición y salud | Costes asociados a dietas poco saludables a través de la carga de enfermedades no transmisibles atribuibles a distintos patrones dietéticos (exceso de productos procesados y de origen animal, baja ingesta de frutas, hortalizas, cereales integrales, legumbres, etc.). Estos costes incluyen tanto el gasto sanitario directo (atención médica, hospitalizaciones, fármacos) como las pérdidas de productividad asociadas a la morbilidad y la mortalidad prematura (días de baja, incapacidades, reducción del rendimiento laboral). TOTAL DE 64.790 MILLONES DE EUROS. | 1.314 EUROS  |
|                          |                                     | Socioeconómico    | Costes asociados a dietas poco saludables a través de la carga de enfermedades no transmisibles atribuibles a distintos patrones dietéticos (exceso de productos procesados y de origen animal, baja ingesta de frutas, hortalizas, cereales integrales, legumbres, etc.). Estos costes incluyen tanto el gasto sanitario directo (atención médica, hospitalizaciones, fármacos) como las pérdidas de productividad asociadas a la morbilidad y la mortalidad prematura (días de baja, incapacidades, reducción del rendimiento laboral). TOTAL DE 64.790 MILLONES DE EUROS. | 1,4 EUROS  |

Tabla 24. Selección bibliográfica de costes sociales del sistema alimentario convencional. Aplicación para el modelo de alimentación en España y estimación de coste por persona anual (II)

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Para los valores monetarios se ha utilizado la conversión a euros realizada con el tipo de cambio medio EUR/USD de los últimos 10 años.

<sup>2</sup> Se corresponde con la cantidad anual por trabajador/a en el sector para alcanzar una remuneración digna. A partir de este trabajo referenciado, se ha estimado únicamente la parte de la cadena de valor correspondiente a la producción en la UE y se ha dividido entre una estimación del número de personas que trabajan en sectores de alimentación de origen animal.

<sup>3</sup> Se corresponden con costes relacionados con el tiempo de personal, las rebajas de precios, la logística de redistribución y la eliminación de productos no vendidos.

<sup>4</sup> Se corresponde con la inversión por persona que es necesaria para preparar el territorio frente al paso de los grandes incendios forestales cuya solución es el desarrollo rural.

<sup>5</sup> Se estima sobre el gasto en alimentación dentro de los hogares en España.

| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA  | ÁMBITO GEOGRÁFICO                   | ÁREA DE IMPACTO   | COSTES SOCIALES EVALUADOS  | Coste social anual por persona asociado al modelo convencional en España |
|---------------------------|-------------------------------------|-------------------|--|--|
| Rusman et al. (2023)      | Unión Europea                       | Socioeconómico    | Brecha salarial entre un nivel de remuneración digna y los salarios en la cadena de alimentos de origen animal en la UE. Teniendo en cuenta solo lo producido en la UE, EL TOTAL ES DE 5.611 MILLONES DE EUROS.  | 2.676 EUROS <sup>2</sup>   |
| Jack et al. (2025)        | Unión Europea y Reino Unido         | Socioeconómico    | Se estima que el coste oculto de la gestión de excedentes y desperdicio por ventas en supermercados es de 0,018 € por euro vendido. Considerando que el 80 % de las compras en España se realizan en supermercados, este coste es un TOTAL DE 1.222 MILLONES DE EUROS.                 | 24,8 EUROS <sup>3</sup>  |
| Comisión Europea (2023)   | Unión Europea y específico por país | Socioeconómico    | España desecha en producción primaria, procesado y distribución 1,6 millones de toneladas de alimentos. De acuerdo con el valor de mercado por tonelada de estos alimentos (2.276 €/t), el valor asociado a España es un TOTAL DE 3.657 MILLONES DE EUROS.                             | 74,15 EUROS  |
| Fundació Pau Costa (2023) | España                              | Socioeconómico    | El abandono rural aumenta el riesgo de grandes incendios; se estima que es necesario gestionar el 1 % del área forestal (260 000 ha) con UNA INVERSIÓN DE 1.000 MILLONES DE EUROS al año y promover la producción y consumo local para mantener paisajes agrarios y reducir incendios. | 20,27 EUROS <sup>4</sup>   |
| Taboada y Soler (2023)    | España                              | Medio ambiente    | Inversión necesaria debido a las emisiones de carbono a la atmósfera vinculadas a la agricultura industrial convencional.  | 140 EUROS  |
|                           |                                     | Nutrición y salud | Gastos que generan la obesidad y las enfermedades asociadas relacionadas con la alimentación.  | 265 EUROS  |

**Tabla 24. Selección bibliográfica de costes sociales del sistema alimentario convencional. Aplicación para el modelo de alimentación en España y estimación de coste por persona anual (III)**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Para los valores monetarios se ha utilizado la conversión a euros realizada con el tipo de cambio medio EUR/USD de los últimos 10 años.

<sup>2</sup> Se corresponde con la cantidad anual por trabajador/a en el sector para alcanzar una remuneración digna. A partir de este trabajo referenciado, se ha estimado únicamente la parte de la cadena de valor correspondiente a la producción en la UE y se ha dividido entre una estimación del número de personas que trabajan en sectores de alimentación de origen animal.

<sup>3</sup> Se corresponden con costes relacionados con el tiempo de personal, las rebajas de precios, la logística de redistribución y la eliminación de productos no vendidos.

<sup>4</sup> Se corresponde con la inversión por persona que es necesaria para preparar el territorio frente al paso de los grandes incendios forestales cuya solución es el desarrollo rural.

<sup>5</sup> Se estima sobre el gasto en alimentación dentro de los hogares en España.

| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA | ÁMBITO GEOGRÁFICO | ÁREA DE IMPACTO   | COSTES SOCIALES EVALUADOS   | Coste social anual por persona asociado al modelo convencional en España    |
|--------------------------|-------------------|-------------------|---|---|
| Saey-Volckrick (2025)    | Bélgica           | Medio ambiente    | Por cada euro gastado en alimentación, los costes sociales ambientales son de 0,43 euros. Para España, de acuerdo con el gasto en alimentación, supone UN TOTAL DE 36.032 MILLONES DE EUROS.  | 731 EUROS <sup>5</sup>  |
|                          |                   | Nutrición y salud | Por cada euro gastado en alimentación, los costes sociales en salud son de 0,89 euros. Para España, de acuerdo con el gasto en alimentación, supone UN TOTAL DE 74.578 MILLONES DE EUROS.   | 1.512 EUROS <sup>5</sup>  |
|                          |                   | Socioeconómico    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por cada euro gastado en alimentación, los costes sociales socioeconómicos son de 0,85 euros desagregado en:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 0,38 por desperdicios alimentarios y ayudas a la pobreza alimentaria</li> <li>b) 0,47 por pérdidas de ingresos públicos por fraude y evasión fiscal y por subvenciones a productores.</li> </ul> </li> <li>• Para España, de acuerdo con el gasto en alimentación, supone UN TOTAL DE 71.226 MILLONES DE EUROS. DESAGREGADO:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 31.842 millones de euros</li> <li>b) 39.384 millones de euros</li> </ul> </li> </ul> | 1.444 EUROS <sup>5</sup><br><br>DESAREGADO:<br>A) 646 EUROS<br>B) 798 EUROS |

Tabla 25. Coste social en euros anuales por persona asociado al sistema alimentario convencional en España. Datos por intervalos y valor medio estimado

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Coste social entre el consumo medio anual por persona dentro de los hogares

| Coste social por área de impacto             | Millones de euros anuales por persona |                 |              | % sobre el total                                 |
|--|---------------------------------------|-----------------|--------------|--|
|  | Margen inferior                       | Margen superior | Valor medio  | Peso de cada tipo de coste social sobre el total |
| Medio ambiente                               | 473                                   | 731             | 602          | 18,6 %   |
| Nutrición y salud                            | 1.314                                 | 1.512           | 1.413        | 43,7 %   |
| Socioeconómico                               | 908                                   | 1.528           | 1.218        | 37,7 %   |
| <b>Total</b>                                 | <b>2.695</b>                          | <b>3.771</b>    | <b>3.233</b> | <b>100,0 %</b>                                   |
| Sobre consumo anual por persona <sup>1</sup> | 1,5                                   | 2,1             | 1,8          |  |

En la [Tabla 26](#) se expresan los costes sociales estimados para el total de la economía española para un año de acuerdo con la población actual. De esta manera, el valor de los costes ocultos asociados al modelo de alimentación convencional oscila entre 132.906 y 185.970 millones de euros. Se trata de un impacto superior a los 98.648 millones de euros anuales que se estiman en FAO (2024). La diferencia radica principalmente en la ausencia de varios costes ocultos del área de impacto socioeconómico.

Tabla 26. Coste social en euros anuales para el total de España asociado al sistema alimentario convencional. Datos por intervalos y valor medio estimado

Fuente: Elaboración propia

| Coste social por área de impacto | Millones de euros anuales |                 |                |
|----------------------------------|---------------------------|-----------------|----------------|
|                                  | Margen inferior           | Margen superior | Valor medio    |
| Medio ambiente                   | 23.326                    | 36.050          | 29.688         |
| Nutrición y salud                | 64.801                    | 74.566          | 69.683         |
| Socioeconómico                   | 44.779                    | 75.355          | 60.067         |
| <b>Total</b>                     | <b>132.906</b>            | <b>185.970</b>  | <b>159.438</b> |

Una de las razones de ser de la SSA es eliminar o reducir de forma sustancial los costes sociales asociados al modelo alimentario vigente. La estimación rigurosa de dicho impacto exigiría un trabajo específico y de gran alcance que supera el objetivo de este informe. No obstante, la literatura existente sobre los efectos socioeconómicos, sanitarios, ambientales y territoriales de la transformación del sistema alimentario ofrece una base empírica sólida de la magnitud potencial de estos beneficios.

Estos trabajos apuntan a que avanzar hacia un modelo de alimentación sostenible, justo y de base territorial no es solo una opción políticamente deseable, sino un requisito imprescindible para la justicia social, el desarrollo sostenible y la garantía de condiciones de vida dignas para el conjunto de la población, y no únicamente para una minoría con mayores recursos. Un ejemplo de estos trabajos es *The Economics of the Food System Transformation de la Food System Economics Commission* (FSEC) (Ruggeri et al., 2024).

Para acercarnos a la reducción de costes ocultos vinculados con la implementación de la SSA, es necesario, en primer lugar, establecer el nivel potencial de beneficio social de acuerdo con la información generada hasta el momento.

Partiendo del valor medio de los costes ocultos estimados y presentados en la **Tabla 25**, se puede aplicar el porcentaje supuesto del 61 % de la producción del modelo convencional que pasaría al modelo sostenible de la SSA considerado en el **apartado 3.2.4**. El resultado es el valor potencial de reducción de costes ocultos y, por lo tanto, de los beneficios sociales potenciales asociados a la implementación de la SSA.

- En términos per cápita, esto supone un beneficio social potencial (por reducción de costes ocultos) de **1.972 euros por persona**, desagregado por área de impacto:

- 367 euros por reducción de costes sociales medioambientales
- 862 euros por reducción de costes sociales de nutrición y salud
- 743 euros por reducción de costes sociales socioeconómicos

- En valores absolutos para toda la población, **el beneficio social potencial sería de 97.257 millones de euros**, desagregado por área de impacto:

- 18.110 millones euros por reducción de costes sociales medioambientales.
- 42.507 millones euros por reducción de costes sociales de nutrición y salud.
- 36.641 millones euros por reducción de costes sociales socioeconómicos.

La transformación del modelo alimentario en el marco de la SSA no implica reducir a cero estos costes sociales, sino maximizar su reducción y entrar en una dinámica de sostenibilidad creciente.

Para poder aproximarnos al porcentaje de reducción que podría generar la SSA, en la **Tabla 27** se exponen algunas referencias de estimaciones de este impacto vinculado a la implementación de sistemas de producción, distribución y consumo de alimentos sostenibles.

Es importante tener en cuenta que hay distintos criterios y niveles de sostenibilidad que determinan el nivel de mejora relativo respecto al modelo convencional. Además, la multitud de tipologías de costes sociales y la incertidumbre de los escenarios futuros hacen que una estimación de este tipo para el caso concreto de España requiera un trabajo específico y amplio.

**Tabla 27. Referencias sobre estimaciones de la reducción de costes sociales debido a sistemas de alimentación sostenibles (I)**

Fuente: Elaboración propia

| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA     | ÁMBITO GEOGRÁFICO    | PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DE COSTES POR ÁREA DE IMPACTO   |
|------------------------------|----------------------|---|
| Springmann et al. (2021)     | Países de renta alta | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente: reducción de costes relacionados con las emisiones atmosféricas hasta el 45 %</li> <li>• Costes en salud: reducción total hasta el 47 %</li> </ul> |
| Aguilera et al. (2025)       | España               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente: reducción del 34 % en huella territorial, 91 % en uso de energía no renovable y 125 % en potencial de calentamiento global</li> </ul>              |
| Muñoz Martínez et al. (2023) | España               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente: reducción del 46 % (emisiones) y 41 % (agua)</li> </ul>  |

Tabla 27. Referencias sobre estimaciones de la reducción de costes sociales debido a sistemas de alimentación sostenibles (II)

Fuente: Elaboración propia

| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA      | ÁMBITO GEOGRÁFICO    | PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DE COSTES POR ÁREA DE IMPACTO   |
|-------------------------------|----------------------|---|
| Cambeses-Franco et al. (2022) | Países de renta alta | • Medio ambiente: reducción del 42 % en emisiones atmosféricas y del 18 % en necesidad de agua                              |
| Minotti et al. (2022)         | Italia               | • Coste total: Reducción de 741 euros anuales por persona. Supone un 38 % del coste total                                   |
| Laine et al. (2021)           | Europa               | • Medio ambiente: hasta un 50 % en emisiones y hasta un 62 % en contaminación por uso del suelo. En nitrógeno hasta el 50 % |
| Billen et al. (2021)          |                      | • Salud: hasta un 63 % en muertes evitables   |
| Guo et al. (2022)             | China                | • Medio ambiente: hasta el 36 % en distintas emisiones<br>• Salud: hasta el 50 % en muertes evitables                       |

En la literatura, los porcentajes en reducción de costes sociales tienen una semejanza aceptable y podemos aplicarlos para el presente trabajo como una primera aproximación al impacto de la implementación de la SSA en este ámbito. En definitiva, podemos utilizar estos datos para la construcción de un escenario esperado en cuanto al impacto de la SSA en términos de beneficios sociales por la reducción de costes ocultos. De esta manera, se han considerado los siguientes porcentajes de reducción por área de impacto:

- Un 50 % para los costes medioambientales.
- Un 55 % para los costes en salud y nutrición.
- Un 80 % para los costes socioeconómicos. No se han encontrado estimaciones para el tipo de costes socioeconómicos utilizados en este informe, pero, por sus características, puede considerarse verosímil un nivel de reducción considerablemente mayor que el del resto de costes ocultos.

En resumen, en el **Gráfico 5** y el **Gráfico 6** se presentan los resultados de aplicar los porcentajes esperados de reducción de costes sociales. En el primero se muestra esta reducción esperada por persona y en el segundo, la correspondiente al total de la población. En ambas se presentan junto a la reducción potencial máxima. Así, el impacto esperado de la SSA en beneficios sociales por reducción de costes ocultos es:

- Un total de 1.252 euros al año por persona: 594 euros por reducción de costes socioeconómicos, 474 euros por costes en salud y 184 euros por costes en medio ambiente.
- Para el total de la población serían 61.746 millones de euros: 29.313 millones por reducción de costes socioeconómicos, 23.379 millones por costes en salud y 9.055 millones por costes en medio ambiente.

Gráfico 5. Reducción de costes sociales esperados y potencial asociado a la SSA por área de impacto. Valores en euros anuales por persona

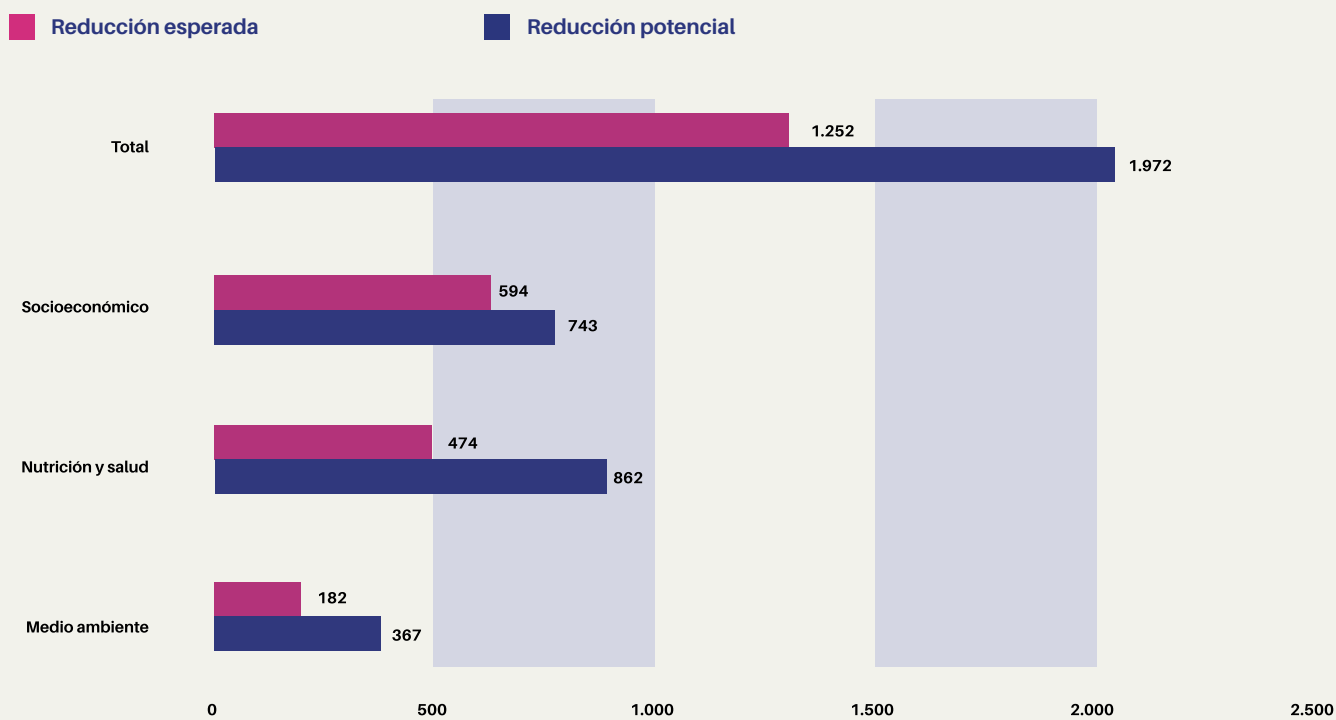
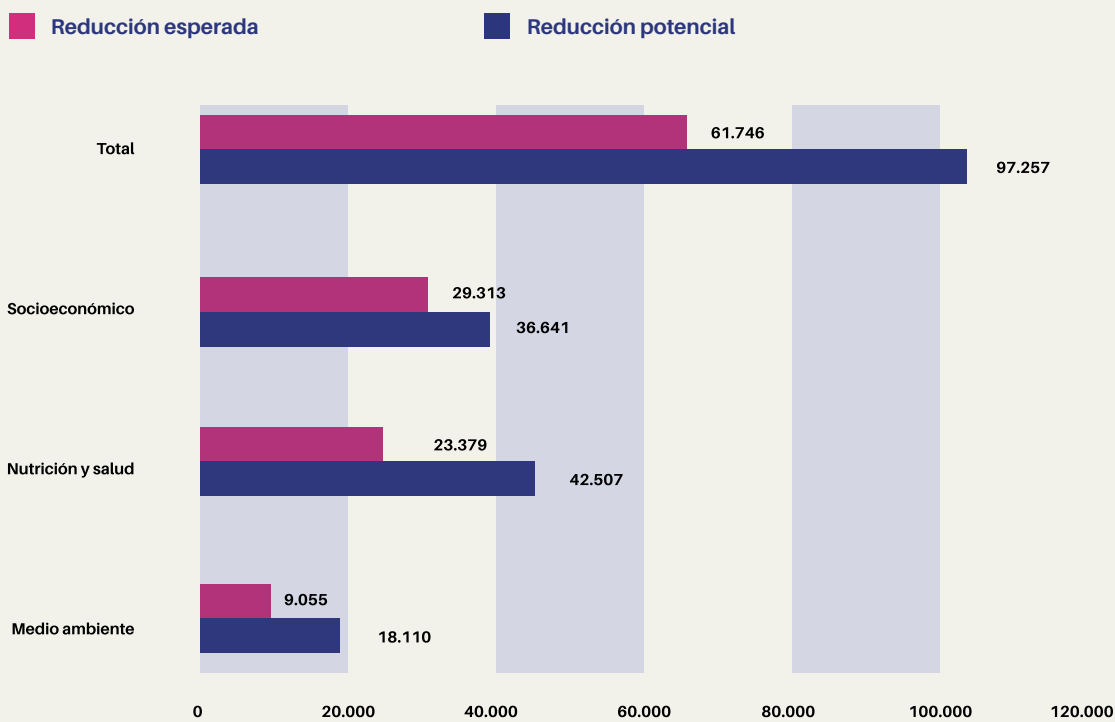


Gráfico 6. Reducción de costes sociales esperados y potencial asociado a la SSA por área de impacto. Valores en millones de euros para el conjunto de la población



# Controversia sobre la monetización de los costes sociales

En el marco de la economía convencional, al evaluar los costes ocultos del sistema agroalimentario convencional, es habitual valorar monetariamente daños ecológicos, sanitarios y socioeconómicos para compararlos entre sí y con otras variables monetarias. Este enfoque facilita evaluar y visibilizar la magnitud de las externalidades y permite agregarlas en un único indicador, lo que resulta muy útil para trabajos como el que se realiza en este informe. No obstante, cabe advertir de las limitaciones y problemáticas de esta metodología de análisis para su correcta utilización y poner de manifiesto que la valoración monetaria puede estar infraestimando la magnitud de los costes y evaluándolos de forma injusta y desigual.

A continuación, se exponen algunas de estas limitaciones:

Por un lado, la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas poseen un valor intrínseco irremplazable que limita su valoración a través de precios de mercado. Además, las metodologías basadas en la disposición a pagar ignoran la existencia de valores de uso más allá de los precios y de la desigualdad inherente a este enfoque. En general, la valoración monetaria da más peso a las preferencias de las personas con mayor renta. Una misma contaminación o enfermedad puede valorarse más si afecta a personas en países con rentas más altas (que podrán pagar servicios más caros), reforzando una lógica en la que la capacidad de pago determina el valor de la salud o del entorno. La economía ecológica sugiere que los costes se midan también mediante indicadores de justicia ambiental, como la distribución de la contaminación o del acceso a la alimentación, para reflejar mejor las desigualdades estructurales.

Por otro lado, muchos procesos ambientales presentan umbrales y efectos no lineales y circulares: la degradación de un acuífero o la erosión de un suelo fértil no siempre se recuperan simplemente con inversiones monetarias. Asignar un precio a estos daños presupone que hay sustitutos o compensaciones, cuando, en realidad, existen riesgos de colapso y trayectorias sin

## La economía ecológica sugiere herramientas como los análisis multicriterio o análisis biofísicos que combinan indicadores monetarios y no monetarios

retorno. Además, las valoraciones suelen descontar los impactos futuros a tasas que reducen el peso de las generaciones venideras, lo que entra en conflicto con los principios de precaución y equidad intergeneracional.

Asimismo, en los métodos convencionales de monetización, suelen considerarse únicamente los costes sanitarios directos y las pérdidas de productividad. De este modo, una enfermedad vale lo que cuesta su tratamiento más lo que la persona deja de producir. Se omiten dimensiones como el dolor, el sufrimiento, el cuidado no remunerado y la pérdida de calidad de vida que no se reflejan en el mercado. Otros impactos, como la desigualdad, los conflictos sociales, la pérdida de población en zonas rurales o el deterioro de la cohesión comunitaria, son muy difíciles de monetizar.

La economía ecológica y otras disciplinas sugieren herramientas como los análisis multicriterio o análisis biofísicos que combinan indicadores monetarios y no monetarios, ampliando el marco de análisis. Aunque no es el objetivo de este informe desarrollar dichos análisis, se destaca su relevancia y se presentan, en la Tabla 26, algunas referencias sobre costes sociales no monetizados del sistema agroalimentario convencional en España. Esto puede ser útil para futuros trabajos en los que se quiera profundizar en el estudio de los costes ocultos, más allá del análisis de viabilidad que se presenta en este informe.

# CUADRO 4

Tabla 28. Costes sociales no monetarios del sistema agroalimentario convencional en España

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Los resultados se expresan en años de vida ajustados por discapacidad (AVAD o DALY, por sus siglas en inglés), que miden los años de vida saludable perdidos por muerte prematura o por vivir con enfermedad.

| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA            | DESCRIPCIÓN DE LOS COSTES SOCIALES NO MONETARIOS   |
|-------------------------------------|--|
| <b>Ecologistas en Acción (2024)</b> | En España, el 11 % de las aguas superficiales y el 37 % de las aguas subterráneas presentan concentraciones de nitratos por encima de los límites legales, debido a la contaminación difusa de fertilizantes y purines.  |
| <b>Comisión Europea (2024a)</b>     | En España, el riesgo dietético provoca una pérdida de 861.056 DALY al conjunto de la población <sup>1</sup> . Equivale a 1.746 DALY cada 100.000 habitantes.   |
| <b>Fresán et al. (2025)</b>         | En 2022, el sistema alimentario español causó 447.152 DALY <sup>1</sup> (años de vida saludable perdidos por impactos ambientales atribuibles a la producción, transporte, procesado y consumo de alimentos).            |
| <b>Meier et al. (2018)</b>          | 44.617 personas murieron en España en 2016 por enfermedades cardiovasculares ligadas a una dieta desequilibrada; equivale al 10,7 % de las muertes cardiovasculares del país y a 43 muertes por cada 100 000 habitantes. |
| <b>Fundación PwC (2022)</b>         | El conjunto de la cadena alimentaria española desperdicia 7,7 Mt de alimentos al año (163 kg por persona), provocando la emisión de 47,4 Mt de CO2 equivalente y el desperdicio de 1.480 hm <sup>2</sup> de agua.        |
| <b>Moragues y Magaña (2022)</b>     | Estudio sobre inseguridad alimentaria en España cuantifica 6,23 millones de personas con dificultades para acceder a una alimentación suficiente y saludable.  |

Si aplicamos a estos costes sociales no monetarios los porcentajes de reducción atribuibles a la implementación de la SSA (Tabla 27), obtenemos una aproximación de su impacto en términos no monetarios que podrían utilizarse para un análisis multicriterio en el futuro. En este sentido, debemos advertir que muchos de los costes no monetarios ya están incluidos en los costes monetarios, por lo que en un futuro trabajo debería decidirse la mejor metodología para su consideración para evitar la doble contabilización.

De esta manera, una primera idea del impacto de la SSA sobre los costes ocultos referenciados en la Tabla 28 sería:

Reducción de la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas y superficiales hasta el 7,6 % y el 25,7 %, respectivamente.

Reducción en 292.759 DALY (años perdidos de vida por enfermedad o muerte) por riesgo dietético y en 152.032 DALY por impactos ambientales atribuibles a la producción, transporte, procesado y consumo de alimentos. Asimismo, se produciría una reducción en 15.168 muertes por enfermedades cardiovasculares ligadas a una dieta desequilibrada.

Reducción de 3,39 Mt de desperdicios de alimentos al año, disminuyendo en 20,86 Mt la cantidad de CO2 equivalente y en 651,2 hm<sub>2</sub> de agua que se asocian a estos desperdicios.

Reducción de 2,8 millones de personas con dificultades para acceder a una alimentación suficiente y saludable.

## 3.4 Impacto asociado al desarrollo local y rural

Uno de los pilares de la implementación de la SSA, en el marco de una planificación indicativa, es su impacto en el desarrollo territorial, especialmente en términos de descentralización de la actividad económica y humana mediante el fortalecimiento de las zonas rurales y locales frente a la centralidad de las ciudades. En este ámbito, la SSA puede generar beneficios socioeconómicos con entidad propia, por lo que resulta adecuado evaluarlos de forma diferenciada respecto al análisis presentado en el **apartado 3.3**.

Los impactos potenciales asociados al desarrollo local y a otras dimensiones relacionadas son múltiples y previsiblemente serán más intensos en territorios rurales que hoy presentan pérdida de población y escasez de oportunidades económicas, así como en aquellos donde la actividad se ha concentrado en pocos sectores, a menudo ligados al turismo rural y a servicios de baja diversificación. En estos casos, la SSA puede tener un efecto mayor porque introduce una demanda estable y sostenida de alimentos y servicios asociados, lo que favorece la creación de actividad económica local, refuerza el sector primario y ayuda a ampliar y diversificar el tejido productivo del territorio.

Entre los principales beneficios de la SSA en este marco destacan: el aumento de la actividad económica y la creación de empleo; la reversión de los procesos de despoblación; la construcción de capital social, humano y cultural; la conservación del capital natural; la reducción del impacto ambiental y del uso de recursos asociado al transporte; la disminución de la masificación urbana, con mejoras en ámbitos como el acceso a la vivienda y la eficiencia de los servicios públicos; y la diversificación de la actividad productiva en el conjunto del territorio, entre muchos otros.

Por ejemplo, en relación con los costes sociales vinculados al riesgo de incendios y la protección del capital natural, se señala como medida preventiva fundamental la promoción de un mundo rural vivo, con un sector primario ambientalmente sostenible, fomentando el consumo de productos locales y la puesta en valor de los productos forestales (Fundació Pau Costa, 2023).

### 3.4.1 Impacto local y rural en generación de actividad económica, empleo y población

En este apartado se presenta una aproximación al potencial de la SSA para generar actividad económica, empleo y población a nivel local y rural. Esta estimación debe interpretarse como orientativa, en función de los supuestos adoptados, y como un punto de partida riguroso para futuros análisis más exhaustivos y específicamente adaptados al contexto rural de España. No obstante, los supuestos utilizados son verosímiles y se apoyan en datos de fuentes oficiales o en resultados robustos obtenidos en este mismo informe. Por ello, aun siendo una aproximación, permite ofrecer una imagen razonable del impacto local que podría tener la SSA.

Cuando el gasto público se enmarca en una política de planificación económica indicativa con una orientación clara hacia el desarrollo económico local, su impacto puede aumentar de manera significativa. En el **apartado 3.2.3** se ha estimado un multiplicador del gasto de la SSA de 1,83; no obstante, este es un efecto medio para el conjunto de España. A escala local, el impacto esperado será superior, en mayor o menor medida, dependiendo del nivel de desarrollo local del territorio para retener el gasto para la activación económica. Aunque es evidente que el impacto relativo socioeconómico, poblacional, cultural, etc., será superior en las zonas rurales y menos pobladas, las mismas características de la política de la SSA tendrán un impacto también muy importante en los núcleos medianos y grandes de población.

Distintos trabajos cuantifican que, en mercados locales de alimentación vinculados a productos de proximidad, el impacto económico total por cada euro gastado en el territorio es superior a 2 euros, pudiendo alcanzar los 2,6 euros. La magnitud de este impacto depende del nivel de desarrollo económico local y se transmite indirectamente y de forma inducida, a través de la renta y el consumo, a otras actividades productivas, incluso a aquellas no vinculadas directamente con la alimentación (Kłoczko-Gajewska et al., 2024; Filippini et al., 2023; Malagon-Zaldua et al., 2018; Rossi et al., 2017).

Actualmente, el 29,6 % y el 11,6 % de la población vive en municipios de menos de 20.000 y 5.000 habitantes, respectivamente,<sup>32</sup> y el 15,5 % en el medio rural (MAPA, 2024b). Todas estas clasificaciones poblacionales constituyen objetivos potenciales de los elementos de desarrollo local asociados a la SSA y nos permiten calcular las siguientes estimaciones:

- Podemos suponer que el 20 % del gasto en transferencia de la SSA tendría como destino economías con potencial de desarrollo local, lo que supone unos 15.400 millones de euros (de acuerdo con la propuesta E).
- Multiplicando esta cantidad por un valor medio del multiplicador de generación de actividad económica local de 2,4, comentado antes, obtenemos un potencial total de este indicador de 37.000 millones de euros.
- En el **apartado 3.2.4** se ha presentado una aproximación a la ocupación de nueva creación en el sector primario de 274.000 personas, de las cuales el 95 % puede asignarse a zonas rurales y municipios de tamaño medio.<sup>33</sup> Esto implica un aumento estimado de la ocupación en este ámbito territorial de 260.000 personas. Si aplicamos el efecto multiplicador de empleo estimado en este informe (**apartado 3.2**), según el cual por cada empleo en el sector primario se generan adicionalmente 0,76 en el resto de sectores, **el empleo total de nueva creación estimado en estos territorios sería de 458.000 puestos de trabajo**, tanto en el sector primario como en el resto de las actividades productivas.

<sup>32</sup> Datos del INE a 1/1/2025.

<sup>33</sup> Este 95 % se corresponde con el porcentaje de personas que trabajan en el sector primario alimentario que viven en localidades con una población menor de 20.000 habitantes.

- Considerando el tamaño medio del hogar en España, de 2,5 personas (INE, 2024), esto supondría **un aumento potencial estimado de población en las zonas rurales y en los municipios de tamaño medio de 1,2 millones de personas.**

- Conviene profundizar en la calidad del empleo y en las condiciones de vida en el medio rural como dimensión central del impacto. No basta con medir el volumen de empleo, sino también su estabilidad, las condiciones laborales, el poder de negociación y la capacidad de sostener actividad y población en el territorio.

### 3.4.2 Otros impactos relacionados con el desarrollo local y rural

Son múltiples los impactos asociados a la SSA en el marco del desarrollo económico y social; más allá de los efectos cuantitativos ya señalados en relación con la generación de actividad económica, la creación de empleo y la repoblación de las zonas rurales. Asimismo, al inicio de esta sección se ha mencionado su contribución a la protección del capital natural, por ejemplo, mediante la prevención de incendios. A continuación, se describen algunos de estos impactos de carácter cualitativo, que resultan esenciales para el desarrollo y el funcionamiento de la SSA debido a la relevancia que adquiere la dimensión local en este modelo. Cabe señalar que los impactos cuantitativos y cualitativos son complementarios y, en muchas ocasiones, se solapan entre sí, por lo que un análisis riguroso de sus efectos netos debería evitar la doble contabilización de algunos de ellos.

En primer lugar, el refuerzo del tejido productivo de proximidad asociado a la SSA puede tener un impacto sobre el capital social y la capacidad organizativa local por dos vías complementarias: creación o reactivación de redes económicas locales y cooperación e instrumentos de gobernanza participativa. En el marco del desarrollo de la actividad productiva local y de la generación de cadenas y sistemas alimentarios cortos, se genera mayor interacción social, confianza entre productor, distribuidor y consu-

midor, incremento de la capacidad participativa y organizativa y mejoras en el empleo local (Comisión Europea, 2024; Kneafsey et al., 2013). Esto favorece la democratización de la toma de decisiones en los procesos económicos y aumenta la capacidad territorial para la implementación y el funcionamiento eficiente de la SSA.

En segundo lugar, respecto a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, en España existe evidencia de que la accesibilidad a los servicios es significativamente peor en las áreas rurales y de que parte de ese déficit se asocia tanto a condicionantes geográficos como a limitaciones fiscales y organizativas de los municipios pequeños (Alloza et al., 2021). En este contexto, un incremento sostenido de la actividad y la población inducido por la SSA puede contribuir a: (1) reducir el riesgo de pérdida de servicios y (2) mejorar economías de escala en la prestación de servicios. Asimismo, Hortas-Rico y Salinas (2020) señalan que por debajo de aproximadamente 10.000 habitantes el gasto público en servicios pierde eficiencia y calidad, un nivel de población que se corresponde con el análisis de desarrollo local de este apartado.

En tercer lugar, cuando los servicios, los contactos sociales y el empleo se concentran lejos del lugar de residencia, la población incurre en mayores costes monetarios y de tiempo por transporte, lo que implica también mayores impactos. En España, el mayor déficit de accesibilidad local y rural es coherente con la existencia de más desplazamientos obligados en el día a día, especialmente para servicios de proximidad (Alloza et al., 2021). El desarrollo local asociado a la SSA reducirá las distancias de los desplazamientos necesarios, reduciendo el coste económico, el tiempo invertido y el impacto ambiental asociado (Comisión Europea, 2024).

Por último, en la **Tabla 29** se resumen los impactos relacionados con el desarrollo local vinculados a la implementación de la SSA.

Tabla 29. Resumen de impactos relacionados con el desarrollo local y rural (I)

Fuente: Elaboración propia

| TIPO DE IMPACTO                              | RESULTADOS   |
|--|--|
| Actividad económica                          | Potencial de generación de actividad económica de 37.000 millones de euros, aplicando el multiplicador de 2,4 euros por euro de gasto público.   |
| Creación neta de empleo                      | 260.000 puestos de trabajo en el sector primario<br>481.000 puestos de trabajo en todos los sectores   |
| Aumento de población                         | Aumento de 1,2 millones de personas.   |
| Protección del capital natural               | Mejora en la gestión del territorio a nivel local en cuanto a la protección del capital natural, por ejemplo, en la prevención de incendios.   |
| Aumento del capital social y democratización | Generación de actividad económica y social en el marco del desarrollo local, que construye capacidad de organización local y democratiza los procesos económicos (producción, distribución y consumo). |

Tabla 29. Resumen de impactos relacionados con el desarrollo local y rural (II)

Fuente: Elaboración propia

| TIPO DE IMPACTO                            | RESULTADOS  |
|--|---|
| Eficiencia de los servicios públicos       | Aumento de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos locales.  |
| Eficiencia por reducción de las distancias | Disminución de las distancias de los desplazamientos necesarios, lo que reduce el coste económico, el tiempo invertido y el impacto ambiental asociado. |

### 3.5 Compendio de resultados del impacto cuantitativo de la SSA

En la **Tabla 30** se presenta un compendio de los principales resultados del análisis cuantitativo (y algunos resultados cualitativos) de la totalidad de la **sección 3**.

Tabla 30. Compendio de resultados del impacto cuantitativo asociado a la SSA (I)

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup>Datos en miles de puestos de trabajo.  
<sup>2</sup>Datos en millones de euros.

| TIPO DE IMPACTO                  | CARACTERÍSTICAS Y COMENTARIOS   | RESUMEN DE RESULTADOS  |
|----------------------------------|---|--|
| Puestos de trabajo <sup>1</sup>  | Uso de la metodología <i>input-output</i> y datos adicionales para obtener el impacto directo, indirecto e inducido, excepto en la recaudación, para la que se estima conjuntamente el impacto directo e indirecto. | Impacto directo: 626,0<br>Impacto indirecto: 381,6<br>Impacto inducido: 120,1<br>Impacto total: 1.127,7<br><br>Desagregado por género: 444 mujeres y 683 hombres<br><br>Impacto neto aproximado en el sector primario: 274<br>Impacto neto aproximado en todos los sectores: 443 |
| Generación de renta <sup>2</sup> | Se estima el impacto total vinculado a la política de gasto de la SSA, como una idea de su potencial de transformación del modelo de producción.  | Impacto directo: 31.632<br>Impacto indirecto: 23.335<br>Impacto inducido: 8.397<br>Impacto total: 63.364<br><br>Impacto neto aproximado: 22.177  |
| Recaudación pública <sup>1</sup> | Se realiza una aproximación al impacto neto, para todas las magnitudes, a partir de un escenario posible basado en la estimación de nueva creación de ocupación en el sector primario.                              | Impacto en primera instancia: 27.636<br>Impacto inducido: 3.617<br>Impacto total: 31.253<br><br>Impacto neto aproximado: 13.345  |
| Reducción de la desigualdad      | Reducción de la desigualdad debido a la transferencia monetaria de la propuesta E.  | Reducción de un 6,5 % de la desigualdad de la renta de mercado (utilizando el GINI)  |

Tabla 30. **Compendio de resultados del impacto cuantitativo asociado a la SSA (II)**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Datos en miles de puestos de trabajo.

<sup>2</sup> Datos en millones de euros.

| TIPO DE IMPACTO   | CARACTERÍSTICAS Y COMENTARIOS   | RESUMEN DE RESULTADOS   |
|---|---|---|
| Reducción del riesgo de pobreza y exclusión social                          | Reducción del riesgo de pobreza y de exclusión social debido a la transferencia monetaria de la propuesta E | Reducción del riesgo de pobreza en un 16,5 % y en 1,58 millones de personas<br><br>Reducción del riesgo de pobreza y/o exclusión social en un 15,7 % y en casi 2 millones de personas   |
| Beneficios sociales (por reducción de costes sociales ocultos) <sup>2</sup> | Beneficios en medio ambiente  | Beneficio social esperado: 9.055<br>Beneficio social potencial: 18.110  |
|   | Beneficios en salud y nutrición   | Beneficio social esperado: 23.379<br>Beneficio social potencial: 42.507   |
|   | Beneficios sociales o socioeconómicos   | Beneficio social esperado: 29.313<br>Beneficio social potencial: 36.641   |
|   | Beneficios totales  | Beneficio social esperado: 61.746<br>Beneficio social potencial: 97.257   |
| Beneficios vinculados al desarrollo local territorial                       | Impactos cuantitativos  | Multiplicador total: 1,83 euros por euro de gasto público de la SSA<br><br>Multiplicador medio en territorios rurales: 2,5 euros por euro de gasto público de la SSA<br><br>Aumento de empleo en zonas rurales y municipios de tamaño medio: 481.000 puestos de trabajo<br><br>Aumento de población en zonas rurales y municipios de tamaño medio: 1,2 millones de personas |
|   | Impactos cualitativos   | Mejora de la protección del capital natural<br><br>Construcción de capital social y democratización de los procesos productivos<br><br>Aumento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos<br><br>Mejora en eficiencia por reducción de las distancias de transporte   |

# 04.

## Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones del informe estructuradas por cada tema:

### *4.1 Principales conclusiones: la SSA como mecanismo para la transformación integral del modelo de alimentación*

La SSA se plantea en este informe como una política de transformación social del sistema alimentario. Su objetivo no es únicamente mejorar el acceso al consumo dentro del modelo vigente, sino utilizar la garantía del derecho a la alimentación como palanca para reorientar la producción, la distribución y el consumo hacia criterios de salud, sostenibilidad, eficiencia y justicia definidos colectivamente, con universalidad, gobernanza democrática y financiación justa.

- El punto de partida es que el modelo actual de producción y distribución de alimentos se organiza en torno a la maximización de la rentabilidad y se integra plenamente en cadenas de valor globalizadas. En este marco, los alimentos se tratan como una mercancía más y la lógica dominante tiende a priorizar el beneficio privado y la acumulación de riqueza, con una transferencia sistemática de costes y daños hacia terceros y hacia el futuro.

Este funcionamiento genera un sistema incompatible con un acceso justo a una alimentación suficiente y saludable, con los límites ecológicos que hacen posible la reproducción del bienestar en el tiempo y con criterios básicos de democracia y justicia social. En la práctica, el modelo con-

vencional presenta altos impactos ambientales, precariedad laboral a lo largo de la cadena, elevada concentración en determinados eslabones y dificultades estructurales para garantizar dietas saludables para una parte muy significativa de la población.

En España, los resultados agregados reflejan un patrón persistente de ineficiencia, insostenibilidad e injusticia. La inseguridad alimentaria aparece como un fenómeno estructural y persistente, lo que evidencia una deficiencia de acceso efectivo a dietas suficientes y saludables. En el ámbito sanitario, la carga de enfermedad atribuible a riesgos dietéticos pone de manifiesto un volumen relevante de sufrimiento evitable asociado a patrones alimentarios y a su entorno socioeconómico.

- En esta lógica, la transformación del sistema alimentario es una condición de viabilidad material para sostener el bienestar de la población, y no solo una opción normativa.

• La SSA se propone, por tanto, como una política orientada a la transformación integral del modelo convencional de producción y distribución de alimentos. No se limita a garantizar un consumo mínimo, sino que busca cambiar las condiciones que hoy reproducen un sistema insostenible e injusto. En la práctica, esto implica utilizar la garantía de acceso a una alimentación saludable como palanca para reorientar el conjunto de la cadena de valor hacia objetivos colectivos de sostenibilidad y justicia.

La SSA se plantea como una herramienta para orientar el sistema alimentario hacia objetivos de bienestar común definidos colectivamente, reforzando la capacidad pública de coordinación sin imponer de forma generalizada decisiones productivas.

De este modo, la SSA pretende desplazar progresivamente un modelo basado en la maximización de rentabilidad, la concentración de poder en determinados eslabones y la externalización de costes ocultos hacia un modelo que reduzca impactos ambientales, refuerce condiciones de trabajo y precios dignos, mejore el acceso a dietas saludables y contribuya a la cohesión territorial y rural.

- La SSA tiene un potencial transformador que va más allá de una prestación monetaria, ya que permite orientar de forma integrada la producción, la distribución, el consumo y la toma de decisiones hacia el bienestar colectivo que implica garantizar, de manera universal, el acceso a una alimentación suficiente y saludable.

Este objetivo está necesariamente interrelacionado con la sostenibilidad ecológica, social y económica del sistema alimentario y, por tanto, con la capacidad de reforzar el desarrollo socioeconómico local y rural en el marco de una transición viable del modelo de alimentación convencional.

- Integrar la SSA en un marco de planificación indicativa refuerza su carácter estructural: no se limita a aliviar un problema de renta, sino que puede impulsar transformaciones radicales en la organización de la oferta, la logística y la distribución.

- La SSA se vincula a un marco de sostenibilidad en tres dimensiones: social, económica y ecológica. Este marco determina los objetivos hacia los que camina el proceso deseado de transformación del modelo de alimentación.

- La viabilidad de la SSA depende de articularla como una política integral. Esto exige combinar una prestación suficiente y universal con instrumentos complementarios de regulación, financiación estratégica, información compartida y concertación social, de forma que la economía alimentaria pueda orientarse hacia objetivos colectivos sin sustituir el mercado de manera generalizada, pero sí reconfigurando sus incentivos y su gobernanza.

- En este sentido, un paso útil será desarrollar pilotos territoriales con objetivos explícitos y evaluables. Estos pilotos deberían medir acceso efectivo, calidad nutricional, funcionamiento de los convenios, logística, efectos sobre productores y comercios, y capacidad de gestión de datos de oferta y demanda.

## 4.2 Principales conclusiones: alcance de la propuesta de la SSA

En este apartado se desarrolla el diseño de la prestación de la SSA y se dimensiona su escala económica, con el fin de evaluar su viabilidad y su potencialidad como política social. Se exponen distintos programas de cuantía mensual para comparar resultados y entender la sensibilidad de los impactos ante cambios en el importe. Además, se contrasta la prestación con el gasto alimentario de los hogares para estimar su capacidad real de cobertura y su potencial de transformación del sistema alimentario.

# La SSA permite orientar de forma integrada la producción la distribución, el consumo y la toma de decisiones hacia el bienestar colectivo.

- Se presentan distintos escenarios de cuantía mensual para su evaluación, partiendo de un máximo de 150 euros universales, con el objetivo de analizar cómo varían cobertura, impactos distributivos y necesidades de financiación cuando cambia la intensidad de la prestación.

- La propuesta principal utilizada (propuesta E en el texto) en el análisis está alineada con referencias de proyectos de SSA en Francia y Bélgica: 150 euros mensuales por persona adulta y 75 euros mensuales por persona dependiente menor de 25 años que convive en el hogar.

El criterio de cuantía diferenciada por edad busca adaptar la prestación a la estructura del hogar, manteniendo un esquema sencillo y comprensible para la ciudadanía y para la implementación administrativa.

- El coste anual estimado de la propuesta E es de 76.000 millones de euros, equivalente al 4,7 % del PIB y al 9,6 % del gasto público total.

En términos de financiación agregada, el gasto de esta propuesta representa aproximadamente el 10,2 % de los ingresos públicos totales, el 23,9 % de los ingresos tributarios y el 37,4 % de los ingresos por cotizaciones sociales.

- Este esfuerzo presupuestario debe interpretarse en doble sentido: implica un reto económico, político y fiscal por su magnitud, pero también señala el potencial de la SSA para actuar como palanca de transformación del sistema alimentario.

- En 2024, el gasto medio anual en alimentación y bebidas fue de 2.797 euros por persona (1.787 euros en el hogar y 1.010 euros fuera del hogar). La prestación media anual estimada (1.558 euros por persona para la propuesta E) equivale al 56 % del gasto alimentario total y al 87 % del gasto alimentario en el hogar.

Esta comparación permite valorar, de forma comprensible, el alcance material de la medida: la prestación no es marginal respecto al gasto alimentario, lo que refuerza su capacidad para mejorar el acceso y, a la vez, para reorientar patrones de producción y consumo hacia objetivos colectivos saludables y sostenibles.

- En conjunto, el apartado dimensiona la SSA como una política de gran escala: su relevancia se proyecta tanto en el ámbito de la prestación social como en la organización productiva, logística y distribución, lo que exige coherencia entre el diseño de la prestación y el desarrollo de capacidades asociadas.

- La inclusión de propuestas complementarias de menor importe permite identificar umbrales de eficacia y opciones de implantación gradual, útiles para escenarios de despliegue por fases y para evaluar qué resultados se mantienen o se debilitan cuando la cuantía es menor.

- En el despliegue progresivo por fases, el aumento de la prestación y el desarrollo de la oferta (capacidad productiva, logística y organizativa) deben avanzar de forma paralela. Si la prestación crece más rápido que la capacidad de producción y distribución, puede aumentar la dependencia de insumos y productos importados, generar tensiones de precios y debilitar el objetivo de transformación del modelo alimentario.

En este sentido, será interesante en el futuro analizar la progresividad de los impactos analizados aquí, así como otros impactos pertinentes, de acuerdo con las fases de implementación.

- En la transición pueden aparecer desequilibrios territoriales: la relación entre oferta y demanda locales puede variar de forma notable según el territorio. En este sentido, pueden darse tensiones entre el volumen de demanda y la capacidad de producción de proximidad, lo que puede traducirse en diferencias en la cesta accesible y en el grado de cobertura efectiva del derecho a la alimentación si no se planifica una distribución estable y coordinada.

A medida que la SSA se consolide y aumente la capacidad productiva, organizativa y logística de los territorios, muchas de las problemáticas señaladas tenderán a reducirse o desaparecer.

- Para reforzar la credibilidad y la aplicabilidad, será conveniente ir concretando la cesta de referencia y los criterios de productos y establecimientos mediante estándares verificables y graduales. El objetivo es que los criterios sean exigentes pero aplicables, y que puedan adaptarse por etapas sin perder coherencia.

## 4.2 Principales conclusiones: evaluación de la capacidad de financiación tributaria de la SSA

En este apartado se desarrolla un análisis de viabilidad por el lado de la financiación. De esta manera, se determina el margen de crecimiento de los presupuestos públicos (en gasto y recaudación), en el marco de la UE, para encuadrar la SSA. También se cuantifica la recaudación potencial de un paquete de medidas y se sintetiza su impacto distributivo. El objetivo es mostrar que

existen combinaciones realistas, progresivas y justas de instrumentos fiscales capaces de cubrir la necesidad de financiación de la SSA, con margen para graduar el ritmo y la intensidad de la reforma.

- Considerando el coste anual de la propuesta E y la recaudación neta generada por el gasto de la SSA, la necesidad de aumento de ingresos públicos se sitúa en 63.400 millones de euros.

- La inclusión de la prestación de la SSA en el IRPF para las rentas medias y altas de forma progresiva, manteniendo la exención para rentas bajas y medio-bajas, genera un aumento estimado de recaudación de 4.050 millones de euros.

- La reforma del IRPF plantea una subida progresiva de tipos por tramos de renta, actuando sobre rentas del trabajo y, de forma relativamente más intensa, sobre las rentas del capital. También se propone eliminar determinados beneficios fiscales (por ejemplo, reducciones vinculadas a planes de pensiones privados y a rendimientos por alquiler). La recaudación estimada de esta medida es de 24.042 millones.

- La reforma del Impuesto sobre Sociedades propone una subida progresiva de tipos según el nivel de ingresos/beneficios y la reducción de beneficios fiscales que favorecen principalmente a grandes empresas, con una recaudación estimada de 11.950 millones.

- La reforma del Impuesto sobre el Patrimonio eleva tipos por nivel de riqueza, manteniendo un mínimo exento y generando una recaudación estimada de 22.920 millones.

- La reforma del IVA elimina tipos reducidos en productos no esenciales y prevé mecanismos de compensación para rentas bajas y medio-bajas, generando una recaudación estimada de 10.590 millones.

- La reforma de varias figuras incrementa tipos en impuestos ya existentes (por ejemplo, transacciones financieras, servicios digitales, banca y tasa turística a no residentes), con una recaudación estimada de 2.986 millones.

- La lucha contra el fraude fiscal establece un objetivo verosímil de recaudación adicional a partir de referencias oficiales, con una estimación de 20.000 millones adicionales.

- El total de las medidas tributarias propuestas genera un fuerte impacto en la progresividad del sistema fiscal, es decir, aumenta considerablemente la reducción de la desigualdad que generan los impuestos.

Además, aumenta la carga de la recaudación sobre las rentas del trabajo más altas, las rentas del capital y la riqueza, estas dos últimas especialmente beneficiadas en la actualidad.

- El incremento total estimado de recaudación del paquete es de 96.500 millones de euros, muy superior a los 63.400 millones señalados como necesarios para financiar la SSA.

Esta diferencia permite un margen amplio para decidir qué medidas aplicar, con qué intensidad y en qué secuencia temporal, lo que facilita una implantación gradual coherente con el despliegue progresivo de la SSA.

- Es recomendable ampliar el análisis de impacto de las propuestas de recaudación con análisis adicionales de microsimulación, comportamiento y sensibilidad. Esto permitiría precisar mejor qué combinaciones de medidas logran el objetivo de financiación con mayor progresividad y con menor riesgo de efectos no deseados.

- En términos de prioridades presupuestarias, la comparación con el gasto militar subraya el carácter político de la decisión, ya que, según la estimación de la OTAN (33.200 millones), podría financiarse una parte sustantiva de la SSA, mientras que, según la estimación referida en el informe del Grupo Antimilitarista Tortuga (80.300 millones), podría financiarse la totalidad. Esta comparación no sustituye el análisis tributario, pero ayuda a situar la SSA dentro del margen de elección de prioridades políticas del sector público.

De hecho, el objetivo de gasto militar pactado en la alianza atlántica para 2035 es del 5 % del PIB, lo que supera el 4,7 % que representa la SSA.

- A partir del análisis del alcance presupuestario de la propuesta y de las alternativas de financiación consideradas, puede concluirse que la implementación de la SSA es técnicamente viable en el marco del Estado español. Las estimaciones muestran que el volumen de recursos requerido, aun siendo elevado, se sitúa en un orden de magnitud compatible con la capacidad fiscal y presupuestaria existente, siempre que se articule una combinación coherente de instrumentos de financiación y se adopte una estrategia de despliegue y gobernanza adecuada. En este sentido, la viabilidad no depende de un único mecanismo, sino de la posibilidad de integrar distintas fuentes de ingresos públicos y de orientar su diseño hacia criterios de suficiencia, estabilidad y progresividad.

## 4.4 Principales conclusiones: análisis del impacto cuantitativo de la SSA

En este apartado se desarrolla un análisis económico cuantitativo y de viabilidad de la SSA. Se estiman efectos sobre pobreza, desigualdad, empleo, renta, recaudación, actividad económica y desarrollo territorial y rural, así como beneficios sociales por reducción de costes ocultos del modelo alimentario convencional.

- Respecto a la reducción del riesgo de pobreza, la tasa de riesgo de pobreza se estima que pasa del 19,7 % al 16,4 %, lo que equivale a una reducción del 16,5 % y a 1,58 millones de personas menos en riesgo de pobreza.

En la misma línea, la tasa AROPE, como indicador del riesgo de pobreza y/o exclusión social, se reduciría del 26,1 % al 22,0 %, es decir, una reducción del 15,7 %. Esto equivale a 1,98 millones de personas menos en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

- En materia de desigualdad, el índice de Gini de la renta de mercado desciende de 0,567 a 0,53; una reducción de 0,037 puntos, es decir, una reducción del 6,5 % de la desigualdad.

El impacto es muy progresivo porque la prestación tiene un peso relativo mayor en los hogares con menos renta.

- En términos de empleo, el impacto total (en todos los sectores productivos) estimado asciende a 1.127.700 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa, desagregados en 626.000 directos, 381.600 indirectos y 120.100 inducidos.

Respecto a la composición sectorial del empleo, el sector primario concentra 649.300 puestos equivalentes a jornada completa (579.000 directos), lo que refleja su papel central en la activación productiva asociada a la SSA; servicios suma 349.400; industria alimentaria 81.500 y el resto de industria y construcción 47.300.

- En términos de renta generada, el impacto total se estima en 63.364 millones de euros, con 31.632 millones directos, 23.335 millones indirectos y 8.397 millones inducidos, lo que indica un efecto relevante sobre la masa de ingresos vinculada a la actividad generada por la medida.

- Respecto a la recaudación, el aumento total estimado alcanza 31.253 millones de euros, con 27.636 millones generados en primera instancia y 3.617 millones por el efecto inducido.

El componente principal corresponde a cotizaciones sociales (15.020 millones), seguido de impuestos sobre renta (9.946 millones) y consumo (5.684 millones).

- Por lo que respecta al impacto neto total de cada elemento, la aproximación realizada bajo ciertos supuestos verosímiles indica que la ocupación neta estaría cerca de 443.000 puestos de trabajo (245,9 directos, 149,9 indirectos y 47,2 inducidos), la renta neta total sería de 22.177 millones y la recaudación neta total de 13.345 millones.

Del impacto neto en ocupación, 274.000 se generarían en el sector primario.

- Respecto al potencial de generación de actividad económica, la estimación apunta a un multiplicador agregado de 1,83 euros de actividad por cada euro de gasto de la prestación de la SSA.

Es decir, que por cada euro de gasto asociado a la SSA se genera un total de 1,83 euros de actividad económica (de PIB). Esto refuerza la interpretación de una política con capacidad de activar producción y empleo, además de su efecto social directo.

- En relación con los costes sociales (los también llamados costes ocultos) monetizados del modelo alimentario convencional, el coste oculto total se estima entre 132.906 y 185.970 millones de euros anuales, con un valor medio de 159.438 millones.

- Con un mayor peso en el ámbito de nutrición y salud (valor medio 69.683 millones), seguido del ámbito socioeconómico (60.067 millones) y del medioambiental (29.688 millones).

- En promedio, en España, por cada euro de gasto alimentario en el modelo convencional se generan 1,8 euros de costes ocultos.

- Teniendo en cuenta que puede esperarse que la implementación de la SSA genere una reducción de un 50 % para los costes medioambientales, un 55 % para los costes en salud y nutrición y un 80 % para los costes socioeconómicos, el impacto esperado en beneficios sociales por reducción de costes ocultos es:

- Un total de 1.252 euros al año por persona: 594 euros por reducción de costes socioeconómicos, 474 euros por costes en salud y 184 euros por costes en medio ambiente.

- Para el total de la población serían 61.746 millones de euros: 29.313 millones por reducción de costes socioeconómicos, 23.379 millones por costes en salud y 9.055 millones por costes en medio ambiente.

- Solo el total de beneficios sociales esperados por reducción de costes ocultos ya supone más del 80 % del gasto total asociado a la SSA.

- Más allá de los importes monetizados, el informe identifica, a modo de ejemplo, algunos costes sociales no monetarios relevantes del modelo convencional:

- Contaminación por nitratos por encima de límites legales (11 % de aguas superficiales y 37 % de aguas subterráneas).

- Pérdidas de salud poblacional medidas en DALY atribuibles a riesgos dietéticos (861.056 DALY) y a impactos ambientales del sistema alimentario (447.152 DALY en 2022).

- 44.617 muertes por enfermedades cardiovasculares ligadas a dieta desequilibrada.

- Un desperdicio anual de 7,7 Mt de alimentos (163 kg por persona) asociado a 47,4 Mt de CO<sub>2</sub> equivalente y 1.480 hm<sup>3</sup> de agua desperdiciada.

- A ello se añade la magnitud social de la inseguridad alimentaria, estimada en 6,23 millones de personas con dificultades para acceder a una alimentación suficiente y saludable.

- A partir de estos costes ocultos no monetizados, aplicando los porcentajes de reducción de costes asociados a la imple-

mentación de la SSA, los beneficios sociales (no monetarios) serían:

- Reducción de la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas y superficiales hasta el 7,6 % y el 25,7 %, respectivamente.

- Reducción en 292.759 por riesgo dietético y en 152.032 DALY por impactos ambientales atribuibles a la producción, transporte, procesado y consumo de alimentos, o reducción en 15.168 muertes por enfermedades cardiovasculares ligadas a una dieta desequilibrada.

- Reducción de 3,39 Mt de desperdicios de alimentos al año, lo que supondría una reducción en 20,86 Mt de cantidad de CO<sub>2</sub> equivalente y en 651,2 hm<sup>3</sup> de agua que, respectivamente, se asocian a estos desperdicios.

- Reducción de 2,8 millones de personas con dificultades para acceder a una alimentación suficiente y saludable.

- Es recomendable ampliar el marco de evaluación con análisis de tipo multicriterio que combine indicadores monetarios y no monetarios sin solapamientos. Para ello, conviene separar dimensiones complementarias de los ámbitos económico, social, salud pública, impacto ecológico, eficiencia del sistema, calidad del empleo y efecto territorial. Esto permitirá disminuir las problemáticas del análisis puramente monetizado.

- Por lo que hace al impacto territorial, el diseño favorece especialmente los entornos rurales y municipios medianos, donde el efecto multiplicador local es mayor y donde la activación del sector primario y de circuitos de proximidad puede reforzar empleo, actividad y cohesión socioeconómica local.

- En este sentido, en términos de desarrollo local territorial, el informe sitúa un potencial de generación de actividad económica de 37.000 millones de euros en las zonas rurales. Este impacto deriva de un multiplicador local de 2,4 euros por euro de gasto público, muy superior al multiplicador de un 1,8 para el conjunto de territorios.

- En el mismo marco de economía local, se estima una creación de empleo de 260.000 puestos directos en el sector primario y de 458.000 puestos totales (directos, indirectos e inducidos) en todos los sectores productivos. Esto puede derivar en un aumento de población de 1,2 millones de personas en zonas rurales y municipios de tamaño local.

- En este sentido, conviene profundizar en la calidad del empleo y en las condiciones de vida en el medio rural como dimensión central del impacto. No basta con medir volumen de empleo, sino también estabilidad, condiciones laborales, poder de negociación y capacidad de sostener actividad y población en el territorio.

- En el plano cualitativo del desarrollo territorial, la SSA se asocia a mejoras en la protección del capital natural (por ejemplo, mejor gestión del territorio y prevención de incendios),

construcción de capital social y democratización de procesos económicos locales, aumento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y mejoras de eficiencia por reducción de distancias de transporte, con menores costes económicos, de tiempo e impactos ambientales.

- Al comparar el gasto público asociado a la SSA con los principales impactos y beneficios estimados en este informe, el balance resulta claramente favorable a su implementación. La SSA combina efectos positivos en términos de empleo y actividad económica, una generación significativa de renta, un retorno recaudatorio relevante y desarrollo territorial, al tiempo que mejora de forma sustancial la equidad y reduce los indicadores de pobreza. Además, al orientar la cadena de valor alimentaria hacia una alimentación saludable y sostenible, la SSA incorpora un potencial de beneficios sociales adicionales en ámbitos como la salud, el medio ambiente y la cohesión territorial.

En conjunto, los resultados apuntan a que la SSA no debe entenderse como un gasto, sino como una política de inversión con capacidad de producir retornos económicos y sociales amplios, coherente con un enfoque de justicia social y transición ecológica.

**En conjunto, los resultados apuntan a que la SSA no debe entenderse como un gasto, sino como una política de inversión con capacidad de producir retornos económicos y sociales amplios, coherente con un enfoque de justicia social y transición ecológica.**

#### **4.5 Principales conclusiones: futuras líneas de trabajo que se derivan de este informe**

Este informe tiene un carácter de análisis de viabilidad de la implementación de la SSA y de primera estimación cuantitativa de su impacto. Su objetivo también es situar órdenes de magnitud de análisis, identificar mecanismos clave y mostrar que una política de la escala de la SSA puede evaluarse con herramientas empíricas y criterios de coherencia económica y social. Al mismo tiempo, la SSA aspira a una transformación estructural del modelo de producción, distribución y consumo de alimentos, por lo que este trabajo abre necesariamente un programa amplio de investigaciones futuras que permitan pasar de una aproximación inicial y general a un diseño operativo, concreto y territorialmente consistente.

- Un primer eje consiste en estudiar los posibles desequilibrios durante la implantación por fases. La prestación debe avanzar de forma coordinada con la capacidad real de producir, transformar y distribuir alimentos bajo criterios SSA, evitando tensiones de precios por insuficiencia de oferta, carencias de productos, saldos no utilizados y aumentos de importaciones que vacíen parte del contenido transformador del sistema. Este análisis debe incorporar también el intercambio interterritorial entre zonas excedentarias y deficitarias y el papel de las importaciones de forma coherente con el derecho a la alimentación y con el horizonte de transformación.

- Un segundo eje es analizar la formación de precios en el circuito SSA. Los precios del modelo actual no reflejan costes

ocultos relevantes y, al mismo tiempo, la SSA requiere precios y márgenes que aseguren condiciones dignas y viabilidad productiva. El trabajo futuro debe centrarse en cómo diseñar cadenas de valor más eficientes y transparentes, con logística optimizada y criterios de precios orientativos, de modo que la cesta sea sostenible y accesible, y no se genere una contradicción entre remuneración justa y derecho efectivo a una alimentación saludable.

- En este informe se lleva a cabo una primera aproximación al impacto neto en ocupación y actividad económica. Un análisis más completo requiere incorporar capacidad productiva territorial utilizada y potencial, restricciones de recursos y una concreción más fina de la cesta de productos, además de estimar sustitución de importaciones y ajustes en exportaciones. Esto permitiría aproximar el impacto neto en empleo y crecimiento económico con criterios de realismo productivo y distribución territorial.

- Las cifras de recaudación presentadas cumplen una función de viabilidad, pero una evaluación plenamente robusta exige microsimulación fiscal, análisis de incidencia y sensibilidad, y consideración de respuestas de comportamiento y efectos de traslación. Un desarrollo futuro debería comparar combinaciones de medidas, su secuencia temporal y su capacidad recaudatoria efectiva, priorizando estabilidad, suficiencia y progresividad.

- Otra línea clave es construir una radiografía territorial operativa que vincule necesidades de consumo con capacidad de producción, transformación, logística y distribución, identificando cuellos de botella, inversiones prioritarias y ritmos realistas de despliegue por fases. Esta radiografía es la base para decidir dónde la SSA puede arrancar de inmediato y dónde debe ir precedida de la creación de capacidades, de forma que la expansión mantenga el equilibrio entre garantía del derecho y transformación del modelo.

- El informe muestra la utilidad de monetizar costes ocultos, pero también sus límites metodológicos. Un trabajo futuro relevante es avanzar hacia evaluaciones multicriterio que combinen indicadores monetarios y no monetarios, incorporando dimensiones como salud, agua, biodiversidad, cohesión territorial y justicia ambiental, y evitando reducir impactos complejos a un único valor monetario.

# Bibliografía

- Agence nouvelle des solidarités actives. (2024). *Sécurité sociale de l'alimentation*. <https://www.solidarites-actives.com/sites/default/files/2024-06/Note%20S%C3%A9curit%C3%A9%20Sociale%20de%20l%27alimentation.pdf>
- Aguilera, E., Rivera Ferre, M. G. y De Santiago, A. (2025). *Guía para una dieta climática: análisis para una dieta saludable basada en alimentos agroecológicos* (Versión reducida). Amigas de la Tierra. <https://www.tierra.org/wp-content/uploads/2025/06/investigacion-dieta-climatica.pdf>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2020). *Evaluación del gasto público 2019. Estudio Beneficios Fiscales*. [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docu\\_Varios\\_SR/Estudio\\_Beneficios\\_Fiscales\\_Spending\\_Review.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docu_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf)
- Alloza, M., González-Díez, V., Moral-Benito, E. y Tello-Casas, P. (2021). *El acceso a servicios en la España rural* (Documento Ocasional, núm. 2122). Banco de España. <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/acceso-servicios-espana-rural.html>
- Analistas Económicos de Andalucía. (2024). *El sector agrario y la industria alimentaria en España: principales rasgos y análisis regional en 2023*. Grupo Unicaja. <https://www.unicajabanco.com/content/dam/unicaja/unicaja-corporacion/documentos-corporacion/noticias/el-sector-agrario-industria-alimentaria-en-espa%C3%B1a-2023.pdf>
- Billen, G., Aguilera, E., Einarsson, R., Garnier, J., Gingrich, S., Grizzetti, B., Lassaletta, L., Le Noë, J. y Sanz-Cobena, A. (2021). Reshaping the European agro-food system and closing its nitrogen cycle: The potential of combining dietary change, agroecology, and circularity. *One Earth*, 4(6), 839-850. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2021.05.008>
- Cambeses-Franco, C., Feijoo, G., Moreira, M. T. y González-García, S. (2022). Co-benefits of the EAT-Lancet diet for environmental protection in the framework of the Spanish dietary pattern. *Science of The Total Environment*, 836, 155683. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.155683>
- Carrillo-Álvarez, E., Muñoz-Martínez, J., Salinas-Roca, B. y Cussó-Parcerisas, I. (2021). Estimating the Cost of the Spanish Sustainable Food Basket through the Reference Budgets Approach. *Sustainability*, 13, 9401. <https://doi.org/10.3390/su13169401>
- Comisión Europea (2019). *Estimating international tax evasion by individuals*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/300732>
- Comisión Europea. (2023). *Commission staff working document: Impact assessment report* (Part 1/4, SWD (2023) 421 final). [https://environment.ec.europa.eu/document/download/2f6d95b0-7a76-4074-a080-341d417f34c1\\_en?filename=IMPACT+ASSESSMENT+REPORT\\_SWD\\_2023\\_421\\_part1\\_0.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/2f6d95b0-7a76-4074-a080-341d417f34c1_en?filename=IMPACT+ASSESSMENT+REPORT_SWD_2023_421_part1_0.pdf)
- Comisión Europea. (2024a, 1 de marzo). *Disability-adjusted life years per 100 000 population attributable to dietary risks, low physical activity, tobacco and alcohol use in the EU in 2019*. Knowledge for Policy. [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors-3\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors-3_en)
- Comisión Europea. (2024b). *Evaluation on the Impact of LEADER on Balanced Territorial Development* (SWD(2024) 170 final). [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/evaluation-impact-leader-balanced-territorial-development\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/evaluation-impact-leader-balanced-territorial-development_en)
- Comité de Personas Expertas. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Comisión EAT-Lancet. (2019). *Alimentos Planeta Salud: Dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles. Informe resumido*. [https://eatforum.org/wp-content/uploads/2025/09/EAT-Lancet\\_Commission\\_Summary\\_Report\\_Spanish.pdf](https://eatforum.org/wp-content/uploads/2025/09/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_Spanish.pdf)
- CréaSSA. (2023). *Towards a Social Security for Food*. <https://www.campagne-ssa.be/en/our-vision>

- Diario Siglo XXI. (16 de octubre de 2020). *Los técnicos de Hacienda elevan a 91.600 millones el fraude fiscal anual y piden reforzar sus plantillas para combatirlo*. <https://www.diariosigloxxi.com/texto-s/mostrar/383665/tecnicos-hacienda-elevan-91600-millones-fraude-fiscal-anual-piden-reforzar-plantillas-combatirlo>
- Domínguez Barrero, F., López Laborda, J. y Rodrigo Saucó, F. (2014). «El hueco que deja el diablo»: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios. Estudios sobre la Economía Española, EEE2014-01. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-01.pdf>
- Ecologistas en Acción. (2024). *Contaminación por nitratos. Impacto en el medio ambiente y el agua de consumo humano*. <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/03/contaminacion-nitratos-agua-consumo-2024.pdf>
- European Anti-Poverty Network. (2025). *El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030*. <https://www.eapn.es/estadopobreza/ARCHIVO/documentos/XV%20Informe%20EL%20ESTADO%20DE%20LA%20POBREZA-%202025.pdf>
- FAO. (2024). *The State of Food and Agriculture 2024: Value-driven transformation of agrifood systems*. <https://doi.org/10.4060/cd2616en>
- Filippini, R., Arfini, F., Baldi, L. y Donati, M. (2023). Economic impact of short food supply chains: A case study in Parma (Italy). *Sustainability*, 15(15), 11557. <https://doi.org/10.3390/su151511557>
- Fresán, U., Núñez, Valls, I. y Rosenbaum, R. (2025). Quantifying the environmental human health burden of food demand in Spain: A life cycle assessment study. *Environmental Research*, 284, 122147. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2025.122147>
- Fondos Europeos. (2025, 24 de octubre). *Política Agrícola Común*. Ministerio de Hacienda. <https://fondoseuropeos.gob.es/es-ES/paginas/agricola.aspx>
- Fundación Pau Costa. (2023). *Declaración sobre la gestión de los grandes incendios forestales en España*. [https://www.paucostafoundation.org/wp-content/uploads/2023/06/Declaración-sobre-la-gestión-de-los-grandes-incendios-forestales-en-españa\\_esp-1.pdf](https://www.paucostafoundation.org/wp-content/uploads/2023/06/Declaración-sobre-la-gestión-de-los-grandes-incendios-forestales-en-españa_esp-1.pdf)
- Fundación PwC. (2022). *Desperdicio alimentario: Retos y soluciones para un futuro más sostenible*. <https://www.pwc.es/fundacion/assets/informe-desperdicio-alimentario-fundacion-pwc.pdf>
- García-Rodríguez, F. (2025). *Progresividad y redistribución de la imposición patrimonial en España: Un análisis de microsimulación con el Panel de Hogares* (Estudios sobre la Economía Española, 2025/19). FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2025/eee2025-19.pdf>
- Guo, Y., He, P., Searchinger, T. D., Chen, Y., Springmann, M., Zhou, M., Zhang, X., Zhang, L. y Mauzerall, D. L. (2022). Environmental and human health trade-offs in potential Chinese dietary shifts. *One Earth*, 5(3), 268-282. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.02.002>
- Hortas-Rico, M. y Ríos, V. (2020). Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach. *Regional Studies*, 54(7), 958-973. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1648786>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). *Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto de la total de cada sexo* (79281). <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=79281>
- Instituto Nacional de Estadística. (2024, 24 de junio). *Nota de prensa: Proyección de hogares. Años 2024-2039*. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROH20242039.htm>
- Jack, L., Simms, C. y Senyo, P. K. (2025). Exploring the true cost of unsold food in retail. ECR Retail Loss Group y University of Portsmouth. <https://ecrloss.com/research-paper/the-true-cost-of-unsold-food-in-retail/>
- Janský, P. y Palanský, M. (2019). Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment. *International Tax Public Finance*, 26, 1048-1103. <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09547-8>
- Kapp, K. W. (1950). *The social costs of private enterprise*. Harvard University Press.
- Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G. y Blackett, M. (2013). *Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics* (EUR 25911 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2791/88784>
- Kłoczko-Gajewska, A., Malak-Rawlikowska, A., Majewski, E., Wilkinson, A., Gorton, M., Tocco, B., Wąs, A., Saïdi, M., Török, Á. y Veneziani, M. (2024). What are the economic impacts of short food supply chains? A local multiplier effect (LM3) evaluation. *European Urban and Regional Studies*, 31(3), 281-301. <https://doi.org/10.1177/09697764231201572>

- Laine, J. E., Huybrechts, I., Gunter, M. J., Ferrari, P., Weiderpass, E., Tsilidis, K., Aune, D., Schulze, M. B., Bergmann, M., Temme, E. H. M., Boer, J. M. A., Agnoli, C., Ericson, U., Stubben-dorff, A., Ibsen, D. B., Dahm, C. C., Deschasaux, M., Touvier, M., Kesse-Guyot, E.,... Vineis, P. (2021). *Co-benefits from sustainable dietary shifts for population and environmental health: An assessment from a large European cohort study*. *The Lancet Planetary Health*, 5(11), e786-e796. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(21\)00250-3](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(21)00250-3)
- López Laborda, J., Marín González, C. y Onrubia, J. (2025). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Noveno informe - 2022* (Estudios sobre la Economía Española, 2025/02). FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2025/eee2025-02.pdf>
- López Laborda, J. (2025). La contribución de los impuestos y las prestaciones públicas a la reducción de la desigualdad. *Panorama Social*, 42, 7-17.
- Maillot, M., Vieux, F., Delaere, F., Lluch, A. y Darmon, N. (2017). Dietary changes needed to reach nutritional adequacy without increasing diet cost according to income: An analysis among French adults. *PLoS ONE*, 12(3), e0174679. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0174679>
- Malagon-Zaldua, E., Begiristain-Zubillaga, M. y Onederra-Aramendi, A. (2018). Measuring the economic impact of farmers' markets on local economies in the Basque Country. *Agriculture*, 8(1), 10. <https://doi.org/10.3390/agriculture8010010>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2024a). *Informe anual de comercio exterior agroalimentario y pesquero 2023*. [https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/comercio-exterior/informe\\_anual](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/comercio-exterior/informe_anual)
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2024b). *Informe Anual de Indicadores 2024*. [https://servicio.mapa.gob.es/tienda\\_portadas/Gratis/g116583.pdf](https://servicio.mapa.gob.es/tienda_portadas/Gratis/g116583.pdf)
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2025a). *Estrategia Nacional de Alimentación*. <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/alimentacion/temas/estrategia-nacional-de-alimentacion/0.-subhome/estrategianacionaldealimentacion.pdf>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2025b). *Informe del consumo alimentario en España 2024*. <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/alimentacion/temas/consumo-y-tendencias-en-alimentacion/panel-de-consumo-alimentario/ultimos-datos/consumo-2024/informe-consumo-2024-baja.pdf>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2026). *Análisis y prospectiva. Serie empleo, n. 168: EPA. Primer trimestre de 2026*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [https://www.mapa.gob.es/es/dam/jcr:a6daeca1-7de9-40c5-b13f-3fb27b87d363/AyP\\_Serie\\_Empleo\\_n168\\_EPA\\_1T2026\\_CON%20CREDITOS\\_TRIM.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/dam/jcr:a6daeca1-7de9-40c5-b13f-3fb27b87d363/AyP_Serie_Empleo_n168_EPA_1T2026_CON%20CREDITOS_TRIM.pdf)
- Ministerio de Hacienda. (2025, 18 de septiembre). *La Agencia Tributaria obtiene 18.928 millones de euros en labores de prevención y lucha contra el fraude tras realizar casi 2 millones de actuaciones de control*. [Nota de prensa]. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/Noticias/Paginas/2025/20250918-NP-AEAT-CONTROL-TRIBUTARIO.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022, 18 de noviembre). *La Comisión Europea aprueba el Acuerdo de Asociación de España 2021-2027* [Nota de prensa]. <https://www.hacienda.gob.es/gabineteministro/notas%20prensa/2022/s.e.hacienda/18-11-22np-aprobacion-acuerdo-asociacion-ue.pdf>
- Martínez, R. y Rodríguez, A. (2025). *Accions públiques per enfortir Mercabarna en l'alimentació sostenible*. IDRA.
- Pörschmann, T., Meier, T. y Lorkowski, S. (2018). Cardiovascular mortality attributable to diet in Europe: a burden of disease analysis. *European Journal of Epidemiology*, 33(5), 449-460. <https://doi.org/10.1093/eurjpc/zwae136>
- Minotti, B., Antonelli, M., Dembska, K., Marino, D., Riccardi, G., Vitale, M., Calabrese, I., Recanati, F. y Giosuè, A. (2022). True Cost Accounting of a healthy and sustainable diet in Italy. *Frontiers in Nutrition*, 9, 974768. <https://doi.org/10.3389/fnut.2022.974768>
- Moragues-Faus, A. y Magaña-González, C.R. (2022). *Alimentando un futuro sostenible: Estudio sobre la inseguridad alimentaria en hogares españoles antes y durante la COVID-19*. Universidad de Barcelona y Fundación Daniel y Nina Carasso.
- Muñoz Martínez, J., Abejón Elías, R., Batlle Bayer, L., Cussó Parcerisas, I. y Carrillo Álvarez, E. (2023). Optimizing sustainable, affordable and healthy diets and estimating the impact of plant based substitutes to milk and meat: A case study in Spain. *Journal of Cleaner Production*, 424, 138775.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica de España
- Rivera Ferre, M. G., Dean, G., Escalante Moreno, H., Infante Amate, J. y Aguilera, E. (2022). *El impacto en el empleo de la transición agroecológica en España* [Informe]. Amigos de la Tierra. <https://www.tierra.org/wp-content/uploads/2023/11/empleo-y-transicion-agroecologica-en-espana.pdf>

Rois, J. C. (2024). *La política del miedo: 80.000 millones de gasto militar para 2026*. Grupo Antimilitarista Tortuga. <https://www.grupotortuga.com/La-politica-del-miedo-80-000/>

Rossi, J. D., Johnson, T. G. y Hendrickson, M. (2017). The economic impacts of local and conventional food sales. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 49(4), 555-570. <https://doi.org/10.1017/aae.2017.14>

Ruggeri Laderchi, C., Lotze-Campen, H., DeClerck, F., Bodirsky, B. L., Collignon, Q., Crawford, M. S., Dietz, S., Fesenfeld, L., Hunecke, C., Leip, D., Lord, S., Lowder, S., Nagenborg, S., Pilditch, T., Popp, A., Wedl, I., Branca, F., Fan, S., Fanzo, J.,... Songwe, V. (2024). *The Economics of the Food System Transformation*. Food System Economics Commission (FSEC), Global Policy Report. <https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/FSEC-GlobalPolicyReport-February2024.pdf>

Rusman, A., Heuberger, L., Huzen, M., Lucas, V., Reimers, S., Barette, C. y Aberg, D. (2023). *External costs of animal-sourced food in the EU: Study on the externalities attributed to current value chains of EU production and consumption of animal-sourced food - and opportunities for change* (versión 3.0). Impact Institute. [https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2023-09/202309\\_impact%20institute\\_true%20cost%20of%20animal%20production%20and%20consumption\\_report%20with%20updated%20annex.pdf](https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2023-09/202309_impact%20institute_true%20cost%20of%20animal%20production%20and%20consumption_report%20with%20updated%20annex.pdf)

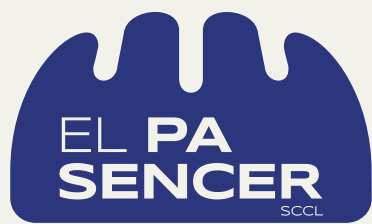
Saey-Volckrick, J. (2025). *Sécurité sociale de l'alimentation en Belgique : modélisation d'une utopie réaliste et transformatrice*. FIAN Belgium. [https://www.fian.be/IMG/pdf/etude\\_ssa-web.pdf](https://www.fian.be/IMG/pdf/etude_ssa-web.pdf)

Sécurité Sociale de l'Alimentation. (2026). *Les trois piliers du mécanisme de SSA*. <https://securite-sociale-alimentation.org/la-ssa/les-trois-piliers-du-mecanisme-de-ssa/>

Sécurité Sociale de l'Alimentation. (2023). *Pourquoi la SSA ?* [folleto]. [https://securite-sociale-alimentation.org/wp-content/uploads/2023/02/Visuel-SSA\\_VFlogo\\_pourimpression.pdf](https://securite-sociale-alimentation.org/wp-content/uploads/2023/02/Visuel-SSA_VFlogo_pourimpression.pdf)

Springmann, M., Clark, M. A., Rayner, M., Scarborough, P. y Webb, P. (2021). The global and regional costs of healthy and sustainable dietary patterns: A global modelling study. *The Lancet Planetary Health*, 5(11), e797-e807. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(21\)00251-5](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(21)00251-5)

Taboada, S. S. y Soler, C. (2023). *Transformar la alimentación, transformar la sociedad: Análisis de modelos y precios en el sector de la distribución alimentaria*. El Pa Sencer.



[ Agitació social des de la terra ]