
**Observatorio
Social**
de "la Caixa"

Abril 2020

Los efectos redistributivos del sistema de impuestos y transferencias en Europa

La capacidad redistributiva del sistema español de impuestos y transferencias está entre las más bajas de la Unión Europea y es especialmente limitada en el caso de las cotizaciones sociales y las políticas contra la exclusión social. Mediante simulaciones, el informe analiza posibles reformas en ambos ámbitos que asumiendo un aumento del gasto, llevarían al estado del bienestar español a situarse en niveles de redistribución similares a la media europea.

Amadeo Fuenmayor
Rafael Granell
Teresa Savall
Universitat de València



Fundación "la Caixa"

Créditos

Observatorio Social
de "la Caixa"

Fundación Bancaria
"la Caixa", 2020
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma

ISBN: 978-84-9900-267-5

La Fundación Bancaria "la Caixa"
no se identifica necesariamente
con la opinión de los autores de
esta publicación.

Investigación y elaboración del informe

Amadeo Fuenmayor, Rafael Granell
y Teresa Savall

Universitat de València

Este número forma parte de la colección
«**Informes sobre economía redistributiva**»
integrada por las siguientes publicaciones:

- **Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: Un estado de la cuestión**

Luis Ayala, UNED y Equalitas, y Olga Cantó, Universidad de Alcalá y Equalitas

- **Los efectos redistributivos del sistema de impuestos y transferencias en Europa**

Amadeo Fuenmayor, Rafael Granell y Teresa Savall,
Universitat de València

- **Los efectos redistributivos de las políticas familiares**

Olga Cantó y Andrea Sobas, Universidad de Alcalá

- **Los efectos redistributivos de los impuestos especiales**

José M. Labeaga, UNED

- **Los efectos redistributivos del impuesto sobre el patrimonio**

José María Durán y Alejandro Esteller, Universitat de Barcelona y
Institut d'Economia de Barcelona

Resumen

La capacidad redistributiva del sistema de impuestos y transferencias español está entre las más bajas de la Unión Europea (UE-28), con una reducción de 0,194 en el índice de Gini, mientras que la media europea es de 0,209 puntos. Esto sitúa a España en la décimosexta posición entre los 28 estados de la Unión Europea.

En el caso de las prestaciones de sustitución de rentas (desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad y discapacidad), el efecto redistributivo es mayor que el de la media de la UE: España ocupa la novena posición. Sin embargo, en cuanto a las prestaciones de garantía de mínimos (familia, exclusión social, educación y vivienda), España está muy por debajo de la media de la UE-28, ocupando la última posición.

Se detectan problemas especialmente graves en las cotizaciones a la Seguridad Social, que empeoran la distribución de la renta, y en la política contra la exclusión social. Por ello se analizan, mediante dos simulaciones, posibles modificaciones en las cotizaciones sociales y en las prestaciones de garantía de mínimos.

Para las cotizaciones a la Seguridad Social, la propuesta se ha inspirado en el sistema belga, y para las rentas mínimas, la propuesta es lograr una aplicación efectiva de la regulación existente, asegurando el 100% de renta mínima a todas las personas que tendrían derecho a recibirla.

Ideas principales

- // El gasto en transferencias públicas en España durante el período 2007-2016 muestra un marcado carácter anticíclico, aumentando en los peores años de la crisis. Destacan por su importancia las prestaciones por jubilación y supervivencia, seguidas de las de desempleo.
- // La distribución de las rentas de mercado empeora como consecuencia de la crisis. Sin embargo, los impuestos y las transferencias públicas tienen, en general, un potente efecto redistributivo.
- // Tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos, España se enmarca en un modelo de estado del bienestar mediterráneo, caracterizado por un porcentaje de ingresos y transferencias sobre el PIB por debajo de la media europea.
- // Respecto a los ingresos, el potencial redistributivo del IRPF está ligeramente por encima de esa media. Sin embargo, el sistema de cotizaciones sociales español no favorece la distribución de la renta, siendo el único país de la Unión Europea donde esto sucede.

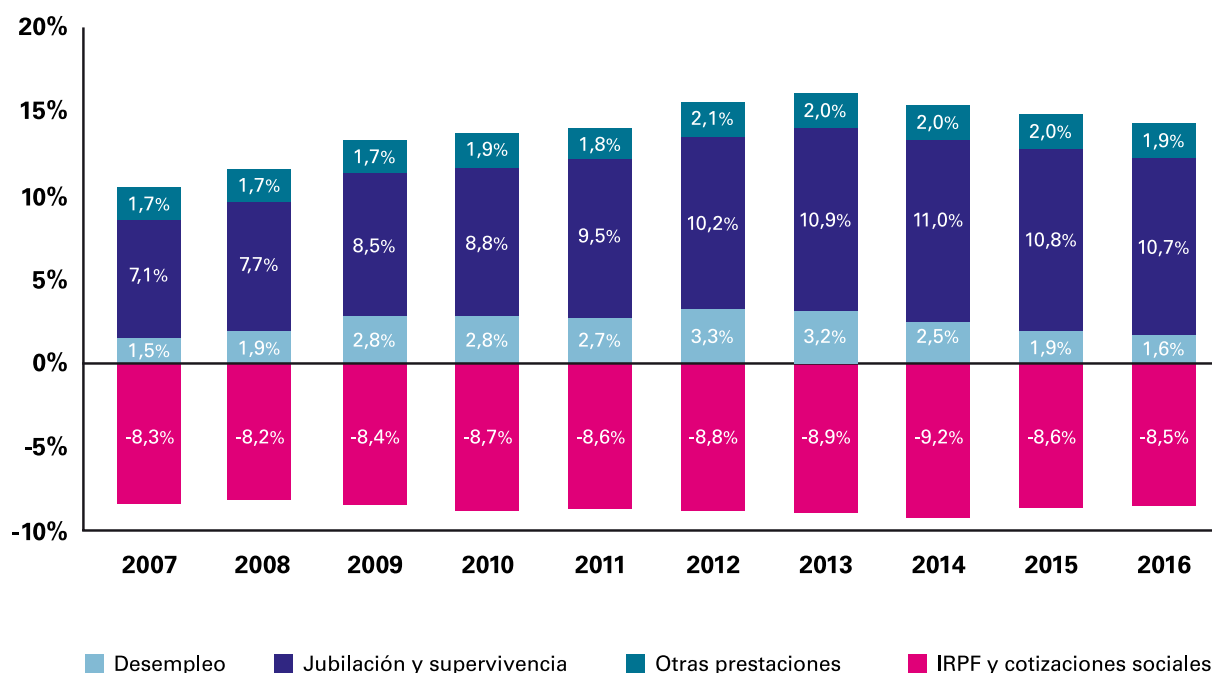
// España presenta problemas graves en el conjunto de prestaciones por garantía de mínimos (familia, exclusión social, educación y vivienda), situándose muy por debajo de la media de la UE-28. El gasto y el efecto redistributivo son especialmente reducidos en las políticas familiares y en la política contra la exclusión social.

// Las propuestas de cambio que aquí se analizan situarían a España en el entorno de la UE-28: un escenario de modificaciones de las cotizaciones sociales hacia un modelo próximo al belga, y un escenario de modificaciones en las rentas mínimas hacia la implementación completa del sistema actual.

Impuestos y prestaciones en España. No hemos recuperado el grado de distribución anterior a la crisis

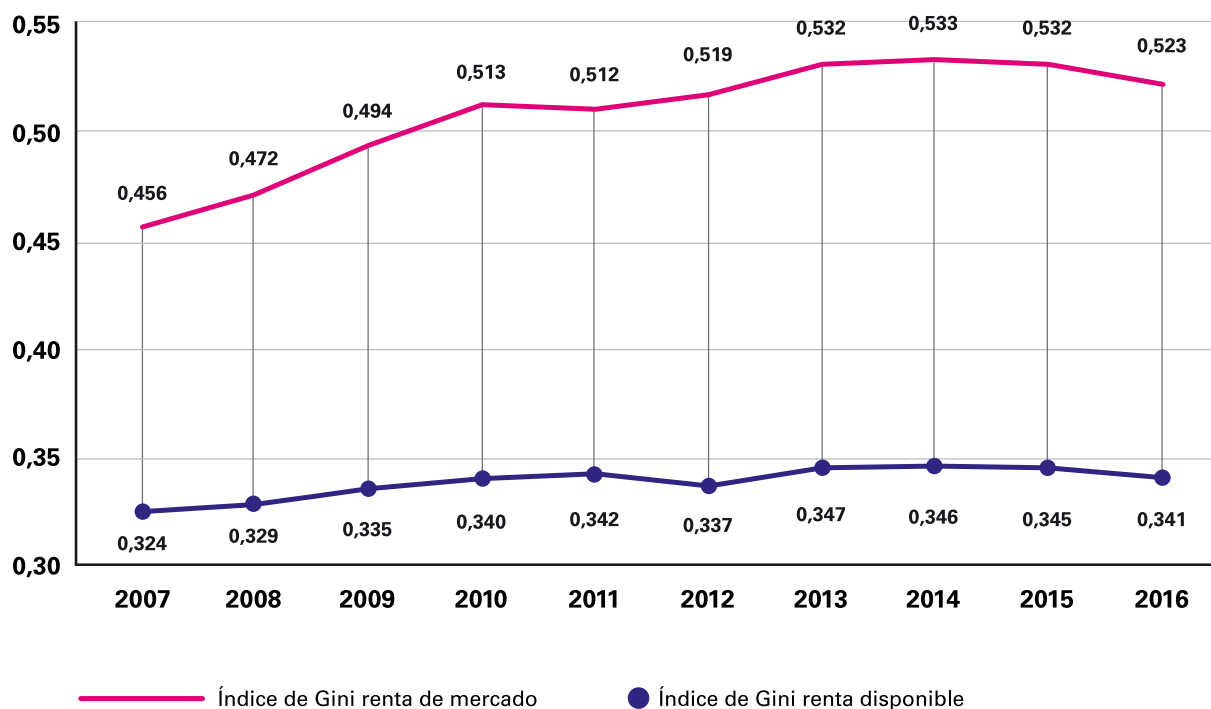
Las prestaciones monetarias en España (parte positiva de las barras en el gráfico) presentan un marcado carácter anticíclico, aumentando en los peores años de la crisis. Destacan por su importancia las prestaciones de jubilación y supervivencia, seguidas de las de desempleo. El resto de las transferencias (enfermedad, discapacidad, familia, exclusión social, vivienda y educación) apenas alcanzan el 2% del PIB. El IRPF y las cotizaciones sociales (tramo negativo del gráfico) son más estables en el tiempo y su cuantía es inferior a la de las prestaciones monetarias.

Gráfico 1. Prestaciones recibidas e impuestos pagados por los hogares (porcentaje del PIB)



La distribución derivada de las rentas de mercado empeora durante la crisis, como muestra la evolución del índice de Gini hasta 2014. A partir de 2015 se produce una ligera mejora de la distribución. Sin embargo, tanto los impuestos como los gastos sociales tienen, en general, un potente efecto redistributivo. Como consecuencia de estas políticas, la distribución de la renta disponible es más igualitaria que la de mercado, aunque la renta disponible del 10% más rico de la población llega a ser catorce veces mayor que la del 10% más pobre. En cualquier caso, el índice de Gini no ha recuperado el nivel anterior a la última crisis.

Gráfico 2. Índices de Gini y efecto redistributivo de las prestaciones e impuestos.

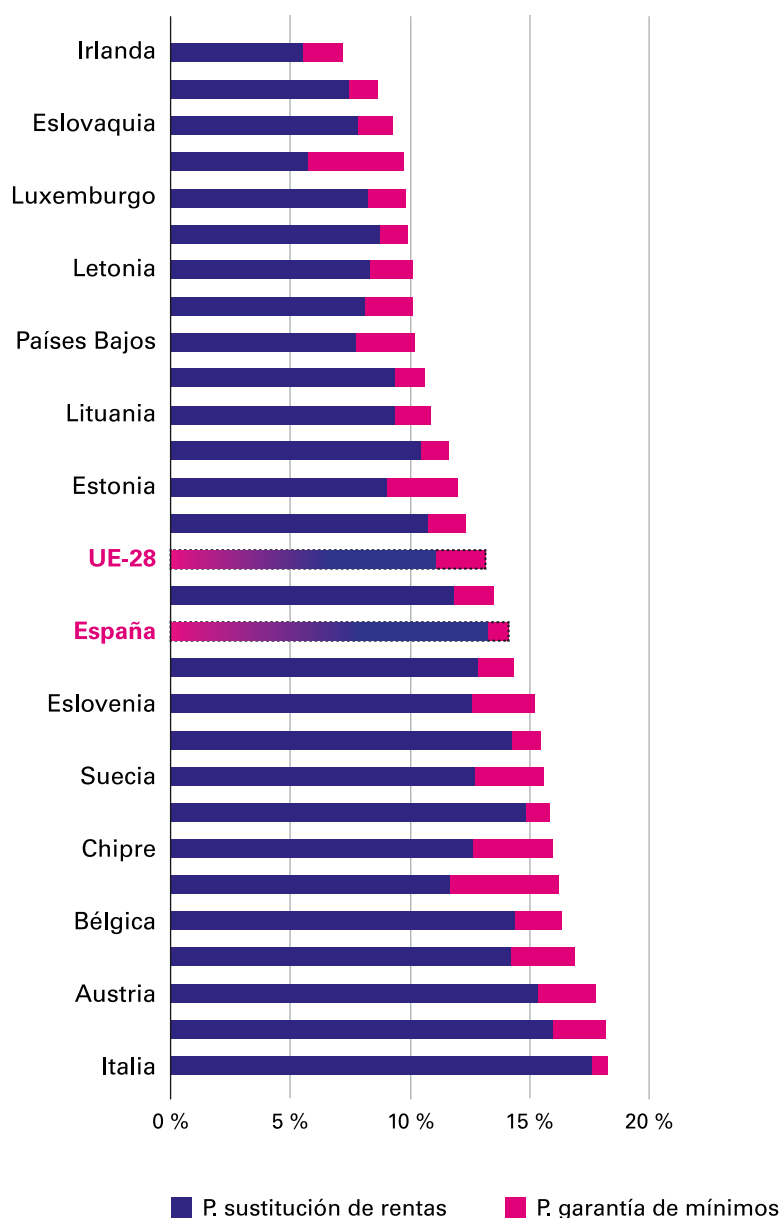


Luces y sombras de España en el entorno europeo. Pensiones e impuesto sobre la renta (luces), cotizaciones a la Seguridad Social y prestaciones de garantía de mínimos (sombras)

El volumen de gasto total en prestaciones monetarias sobre el PIB resume el esfuerzo que realiza cada país en la corrección de la desigualdad. Es uno de los factores determinantes del poder redistributivo de los sistemas de prestaciones. Los datos y simulaciones que se presentan a continuación han sido elaborados con EUROMOD, un modelo de microsimulación de impuestos y prestaciones de la Unión Europea.

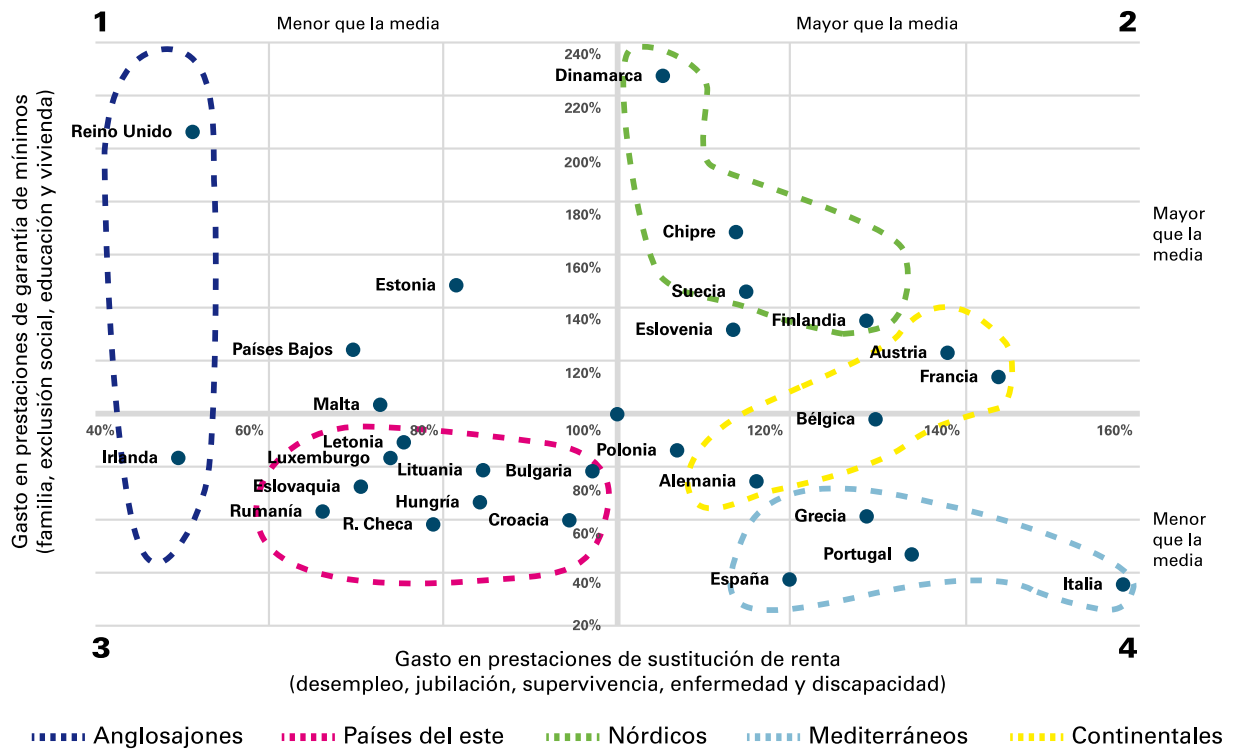
En 2018 España se situaba en el decimotercer lugar entre los países de la UE según ese indicador, ligeramente por encima de la media. Tienen mayor peso las prestaciones de sustitución de rentas (desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad y discapacidad) que las de garantía de mínimos (familia, exclusión social, educación y vivienda).

Gráfico 3. Prestaciones monetarias sobre el PIB UE-28, 2018



Podemos distinguir cinco modelos de países. Los nórdicos tienen un volumen de gasto elevado tanto en prestaciones de garantía de mínimos como en prestaciones de sustitución de rentas. En los países del este, el volumen es menor que el de la media de la UE-28 para ambos tipos de prestaciones. Los países mediterráneos y los continentales tienen un comportamiento similar (por encima de la media) en prestaciones de sustitución de rentas, pero en las de garantía de mínimos muestran divergencias. Los países continentales se sitúan aproximadamente en la media de gasto de la UE-28, pero los mediterráneos están claramente por debajo. Por último, los países anglosajones destinan proporcionalmente un mayor gasto a las prestaciones de garantía de mínimos que a las de garantía de sustitución de rentas.

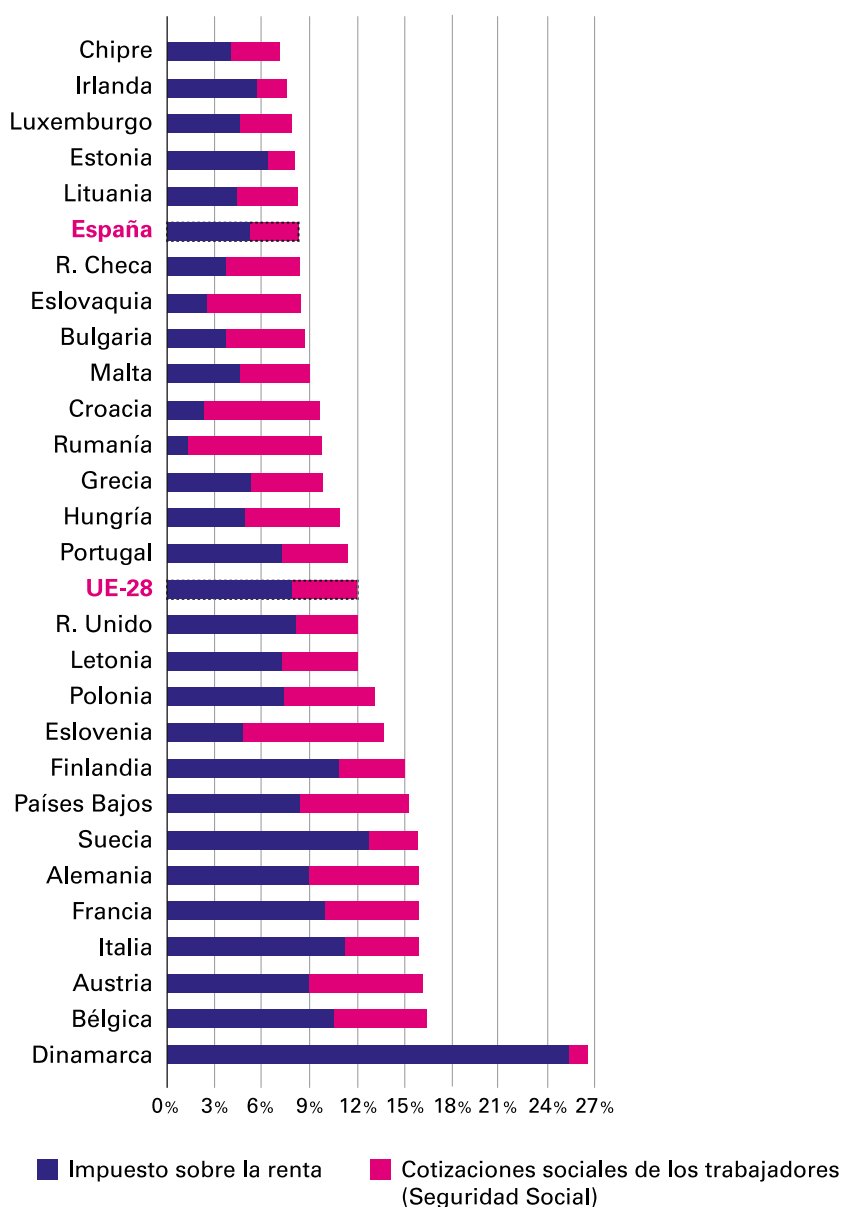
Gráfico 4. Distribución del gasto según tipo de prestaciones en 2018. Desviación respecto a la media de la UE-28



Respecto a los ingresos, los correspondientes a IRPF y cotizaciones sociales de los trabajadores en España son bajos comparados con la media europea, por debajo del 9% del PIB. Únicamente Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Estonia y Lituania se sitúan por debajo de España. En el otro extremo, Dinamarca es el país que cuenta con ingresos más elevados, consiguiendo una recaudación cercana al 27% del PIB.

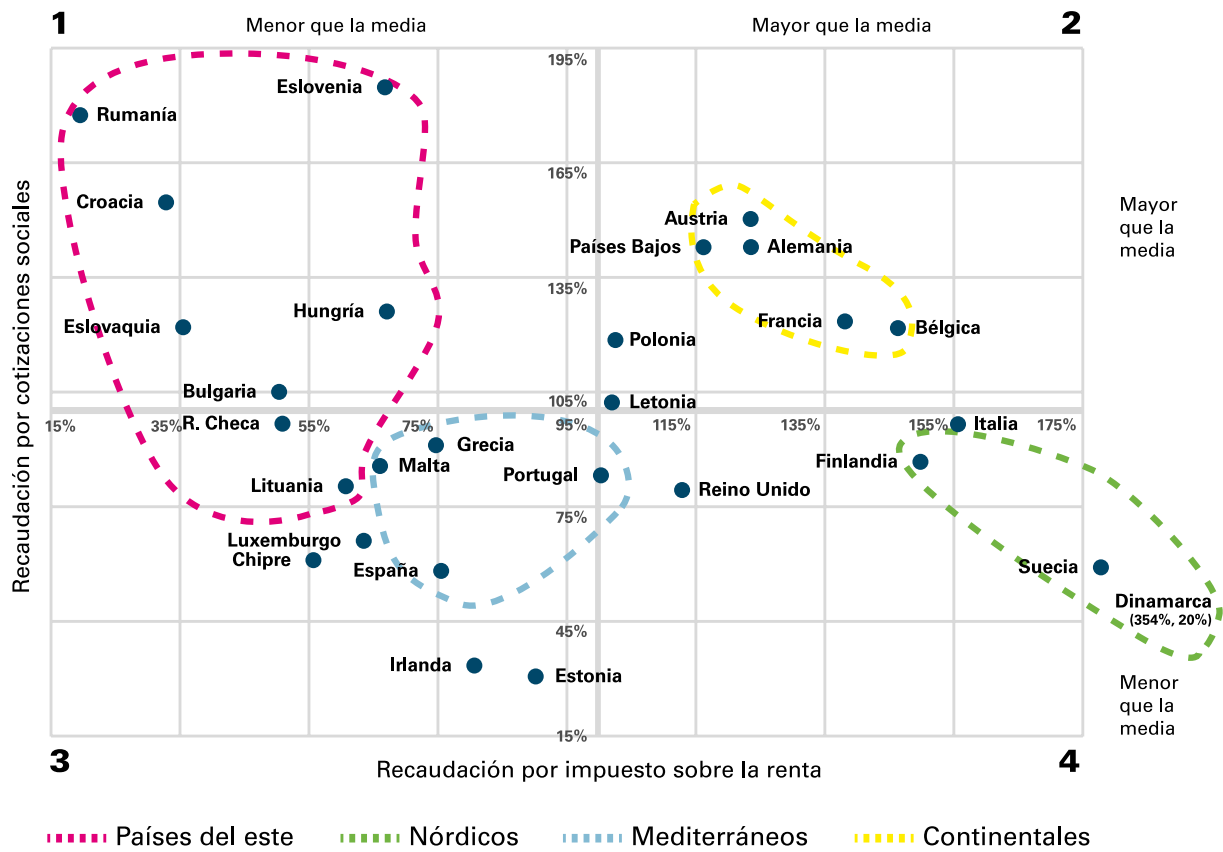
En lo que se refiere al peso de los ingresos considerados, se observa que en la media de la UE tiene un mayor peso el impuesto sobre la renta, España sigue esta tendencia. Y se detecta que en algunos países del este europeo la tendencia es la contraria, al tener los ingresos por cotizaciones sociales un mayor peso que el del impuesto sobre la renta.

Gráfico 5. Ingresos por impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales en 2018 (%PIB)



Respecto a los modelos de países, los continentales cuentan con un volumen de ingresos superior a la media de la UE-28, tanto en el impuesto sobre la renta como en las cotizaciones sociales. Los países mediterráneos presentan ingresos en ambos casos inferiores a la media (salvo Italia). Los ingresos por el impuesto sobre la renta en los países nórdicos son superiores a la media, pero los ingresos por cotizaciones sociales están por debajo, mientras que en los países del este se produce lo contrario.

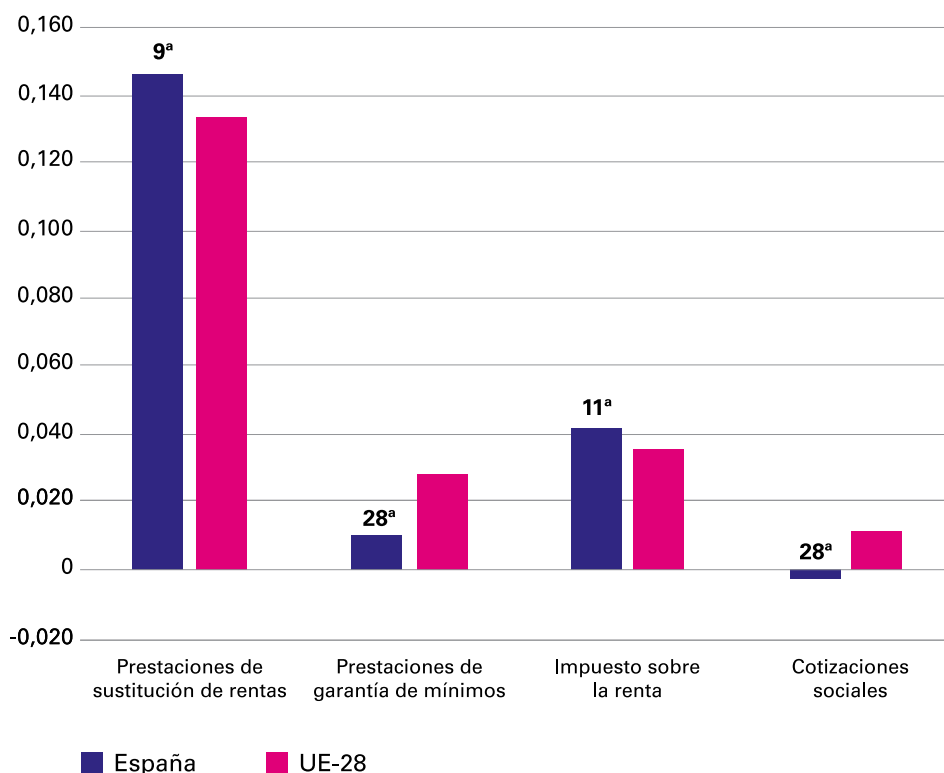
Gráfico 6. Distribución de los ingresos por impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales en 2018, desviación respecto a la media de la UE-28



Como se observa en el gráfico, en España las prestaciones de sustitución de renta reducen la desigualdad por encima de la media europea (9.ª posición), mientras que las de garantía de mínimos tienen un efecto casi nulo (última posición de la UE).

Respecto a los ingresos públicos, el efecto redistributivo del IRPF en España es superior a la media europea (11ª posición), pero las cotizaciones sociales tienen un efecto negativo en cuanto a la redistribución. Es la única de todas las políticas analizadas que aumenta la desigualdad de los hogares.

Gráfico 7. Capacidad redistributiva de impuestos y prestaciones

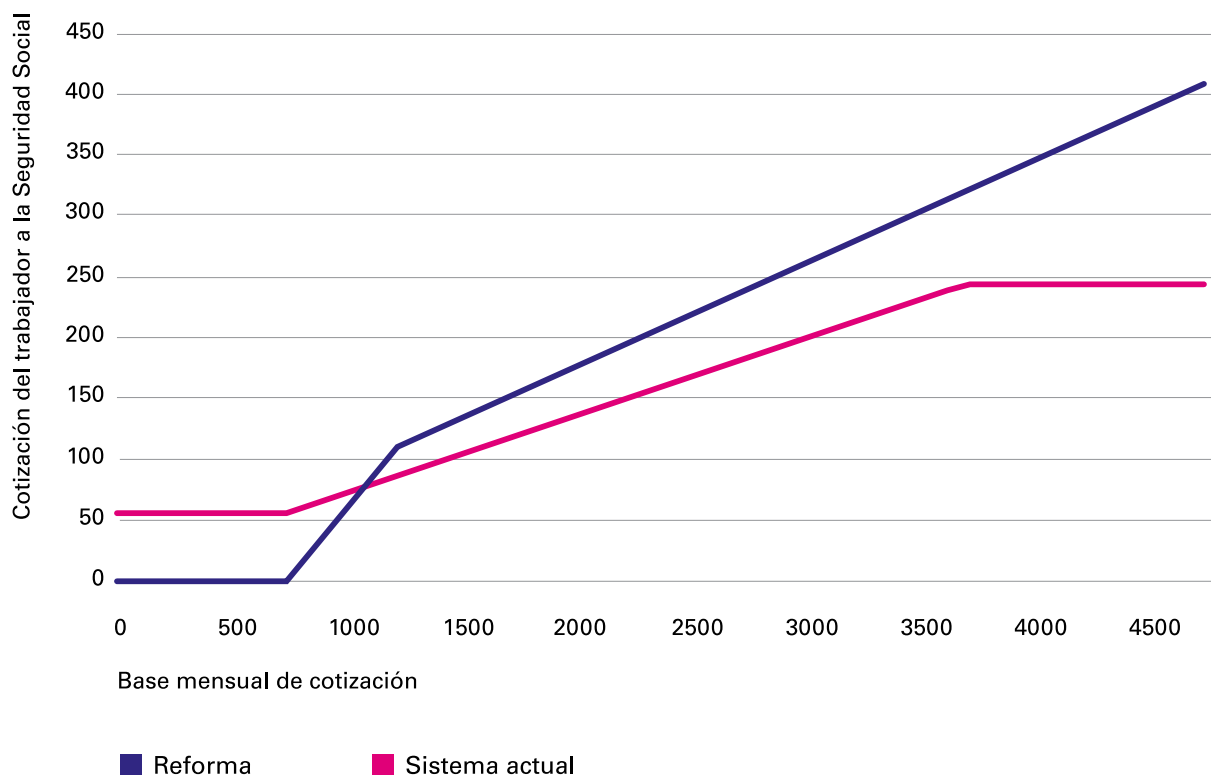


Simulación de la adaptación del sistema de cotizaciones al sistema belga para evitar el carácter regresivo

El sistema de cotizaciones del trabajador a la Seguridad Social aumenta la desigualdad en España (caso único en la UE-28). El sistema utiliza unos tipos de cotización fijos sobre las bases de cotización, con unos importes mínimos y máximos que, en la práctica, hacen regresiva esta política. Sin embargo, la eliminación de los límites tendría un efecto muy reducido en la recaudación y en la redistribución final.

Por ello se ha simulado una política inspirada en el sistema belga, uno de los más redistributivos de la UE-28. Este sistema introduce una reducción de la cotización del trabajador (*workbonus*), que es mayor cuanto menor es el salario bruto. Este cambio dotaría al sistema de cierta progresividad. Aunque el tipo impositivo sigue siendo proporcional, la introducción de un mínimo exento haría que la cotización aumentara. La cotización media caería desde 116 a 114 euros mensuales, viéndose especialmente favorecidos los trabajadores con salarios reducidos, entre 800 y 1.300 euros al mes. Por encima de este último límite, la cotización del trabajador a la Seguridad Social crecería ligeramente. En el gráfico se muestra la diferencia entre la aplicación del sistema actual y la nueva propuesta.

Gráfico 8. Cotizaciones del trabajador a la Seguridad Social



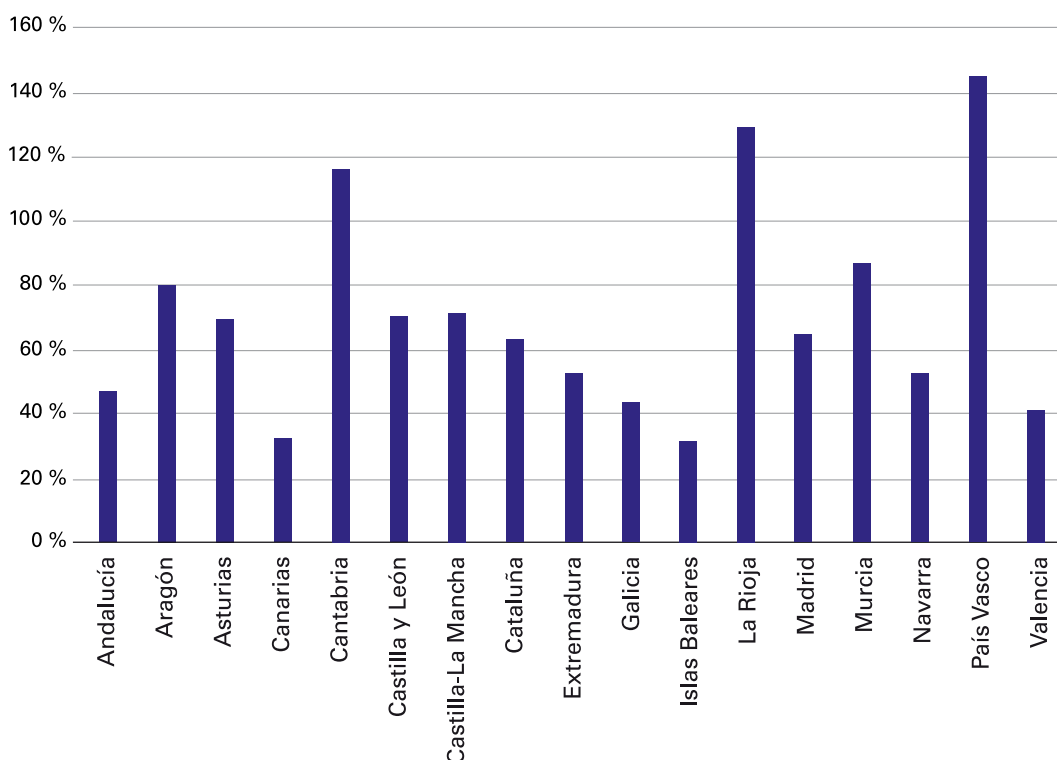
Un sistema de rentas mínimas muy desigual entre las Comunidades Autónomas

La propuesta que se presenta a continuación consiste en simular a través de EUROMOD las rentas mínimas autonómicas en el caso de que esa cobertura fuera completa.

En España, el sistema de rentas mínimas autonómicas, o renta mínima de inserción, está presente en todas las CC. AA., con diferentes importes, requisitos y duración. No obstante, los esquemas de funcionamiento tienen muchos elementos en común. Estas rentas suelen presentar el problema de que pocas personas de las que tienen derecho a recibir la ayuda la acaban recibiendo. La tasa de participación es, además, muy desigual por CC. AA., lo que indica que su implementación es deficiente en muchas regiones.

El gráfico muestra qué porcentaje supone el gasto que realiza actualmente cada comunidad autónoma respecto al que tendría que ejecutar si la cobertura de población potencialmente beneficiaria fuera completa. En algunas comunidades el gasto supera el 100% porque la protección la reciben, además de esos hogares, otros en situación vulnerable y las personas con salarios insuficientes o en situación transitoria de pobreza, como los beneficiarios de las ayudas de emergencia social.

Gráfico 9. Gasto actual en rentas mínimas y otras prestaciones como la exclusión respecto al coste simulado de una renta mínima en la que la cobertura fuera del 100% de la población potencialmente beneficiaria (en %)



Resultado económico conjunto de ambos escenarios

Con la modificación de la Seguridad Social, las cotizaciones se reducen muy ligeramente, apenas 133 millones de euros anuales. La modificación de las rentas mínimas aumentaría el gasto un 58,9% (unos 2.000 millones anuales adicionales, del 0,29% al 0,46% del PIB). Este mayor gasto aumentaría el número de beneficiarios un 68% (577.491 hogares), con un importe mensual medio algo inferior (pasaría de 334 a 296 euros/mes).

Hay que destacar la posible interrelación entre las distintas políticas. Aunque se han planteado nuevos escenarios en dos ámbitos, estas tienen efectos en otras políticas. Cuando se introduce una reforma política en el simulador EUROMOD, los datos que este cambio produce en cada hogar afectan también al cálculo de las demás políticas, ya que algunas variables cambian en determinados hogares. En este caso, las políticas de jubilación, supervivencia, familiar y el impuesto sobre la renta se ven alteradas, aunque no ha habido ningún cambio en la regulación correspondiente. Es especialmente importante el cambio en la recaudación por IRPF, que disminuiría como consecuencia de estas nuevas propuestas en 1.664 millones de euros (las cotizaciones del trabajador a la Seguridad Social son consideradas gasto deducible en el IRPF y cambia de manera importante la factura fiscal de los trabajadores).

Tabla 1. Principales resultados de la reforma del sistema impuestos-transferencias español

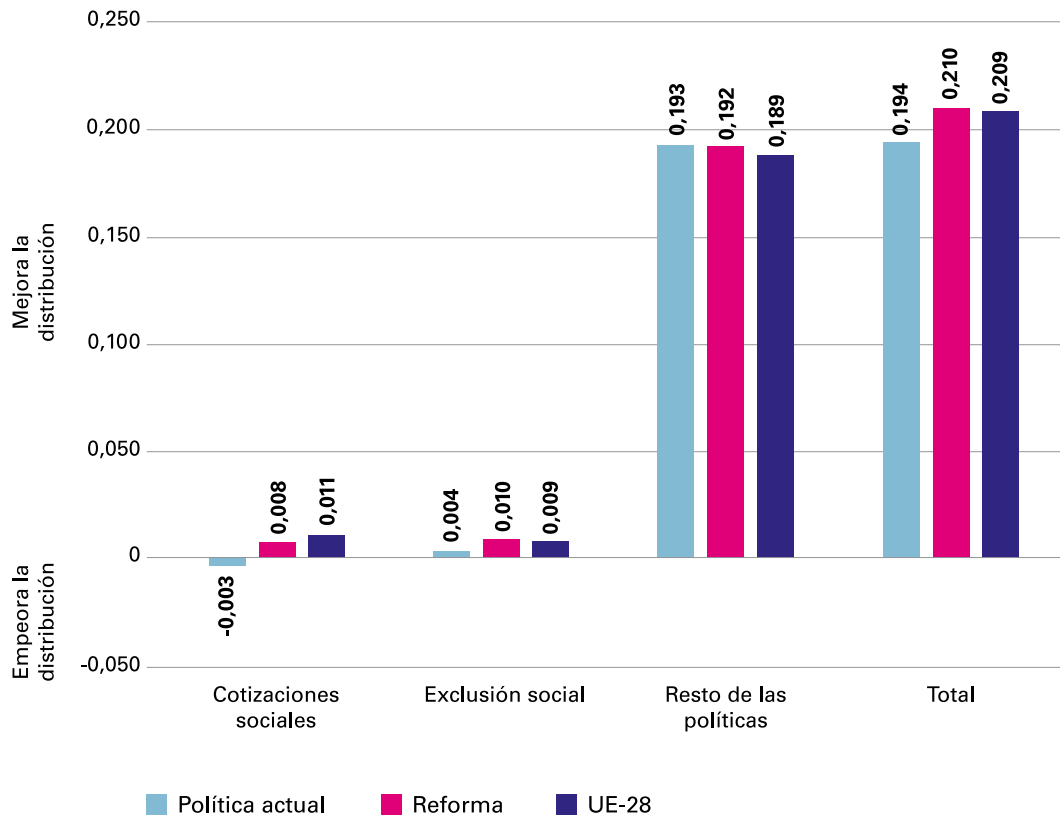
	Coste anual de las modificaciones propuestas	
	Millones €	% PIB
Cotizaciones sociales	133	0,01%
Exclusión social	2.000	0,17%
Desempleo	0	-
Jubilación	-10	0,00%
Supervivencia	-8	0,00%
Enfermedad	0	-
Discapacidad	0	-
Política familiar	-85	0,00%
Educación	0	-
Vivienda	0	-
Impuesto sobre la renta	1.664	0,14%
Total	3.694	0,32%

Respecto al efecto redistributivo, si con el sistema actual las cotizaciones sociales del trabajador empeoran la distribución en 0,003 puntos, en el nuevo escenario mejoraría el índice de Gini en 0,008 puntos. Es decir, el sistema español devendría claramente redistributivo, pasando de la última posición a situarse con la propuesta en un nivel muy próximo a la media europea.

La modificación de las rentas mínimas mejoraría considerablemente el efecto redistributivo del sistema. Si la política actual reduce el índice de Gini 0,004 puntos, la nueva propuesta lo mejoraría más del doble, hasta un 0,010, ligeramente por encima de la media europea.

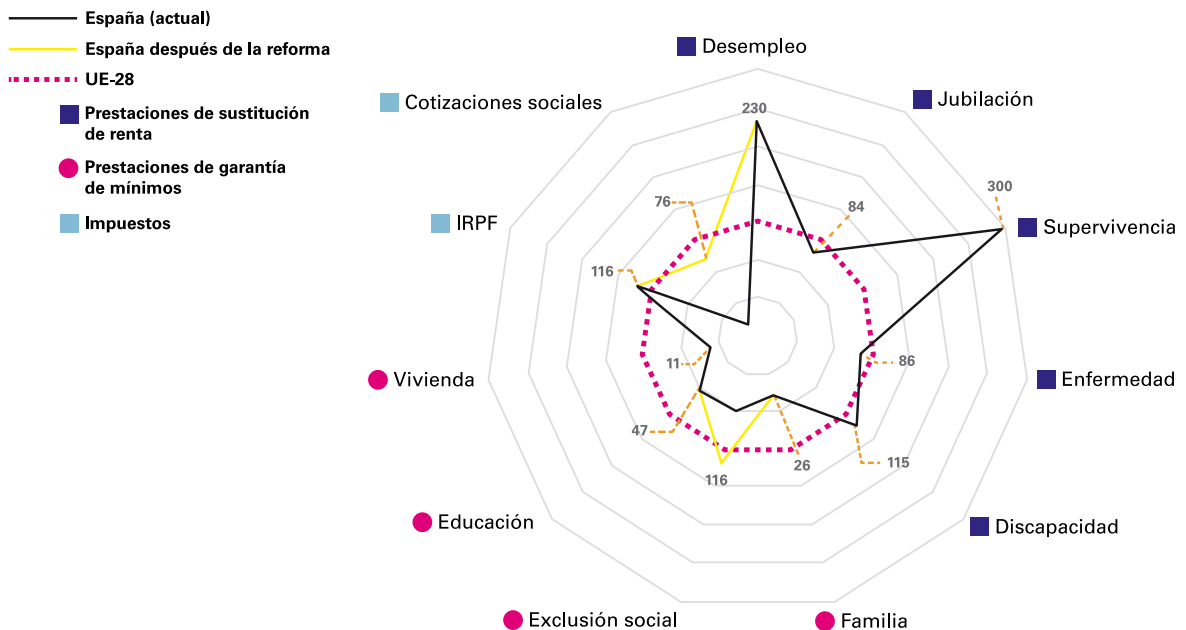
Respecto a la interrelación entre las distintas políticas, los cambios en las cotizaciones sociales y las rentas mínimas ocasionarían un ligero empeoramiento del efecto redistributivo del IRPF (de un 0,042 a un 0,041). En el lado contrario, los cambios propuestos mejorarían la capacidad redistributiva de las cotizaciones sociales y las rentas mínimas. Estas propuestas llevarían a las políticas españolas a tener un efecto redistributivo (0,210) ligeramente superior a la media europea (0,209).

Gráfico 10. Efecto redistributivo actual, reforma y media UE-28



El siguiente gráfico contiene un esquema del efecto redistributivo por tipos de política. La línea punteada magenta muestra el efecto redistributivo medio en la UE-28 (base 100). La línea negra representa la situación española actual, mientras que la línea amarilla refleja el resultado de las propuestas que se han mencionado.

Gráfico 11. Disminución del índice de GINI después de impuestos (impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales) y prestaciones, año 2018



En resumen, las políticas planteadas suplen las carencias detectadas. A pesar de que el coste de estos cambios no es desdeñable (3.694 millones de euros anuales), tal esfuerzo tendría un efecto redistributivo importante: el índice de Gini mejoraría como consecuencia de estas reformas en 0,016 puntos. Si en la actualidad el índice de Gini de las rentas de mercado (0,532) se reduce gracias a las políticas vigentes en España hasta un 0,338 —una diferencia considerable—, en el nuevo escenario aquí planteado este último valor descendería hasta el 0,322, lo que situaría a España ligeramente por encima de la media de la UE-28 en lo que se refiere a la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y transferencias.

Conclusiones

- // La crisis económica supuso en España un aumento de las prestaciones económicas, ya que algunas de ellas son claramente anticíclicas (como las de desempleo o contra la exclusión social). Los ingresos públicos analizados se han mantenido bastante estables.
- // Las prestaciones más cuantiosas son las de jubilación y supervivencia, seguidas por la de desempleo. El resto de las prestaciones tienen un volumen relativamente pequeño.
- // La distribución de las rentas de mercado en España es mucho más desigual en la actualidad que antes de que comenzara la Gran Recesión. El sistema de impuestos y transferencias redistribuye considerablemente la renta, aunque esta capacidad redistributiva también se ha debilitado por la crisis. El efecto redistributivo más importante se debe a las prestaciones por jubilación y supervivencia y al IRPF.
- // El gasto total en prestaciones monetarias en España en 2018 (12,6%) era ligeramente inferior a la media de la UE-28 (13,7%). Respecto al peso de los ingresos sobre el PIB analizados, España está también por debajo (8,2%) de la media europea (12%).
- // La capacidad redistributiva del sistema de impuestos y transferencias español está entre las más bajas de la UE-28, con una reducción de 0,194 en el índice de Gini, frente a una reducción media europea de 0,209 puntos. España se sitúa en la décima peor posición en cuanto a esta capacidad redistributiva. En el caso de las prestaciones de sustitución de rentas, España (0,146) está por encima de la media de la UE (0,134), en novena posición. Sin embargo, en el caso de prestaciones de garantía de mínimos, España (0,009) está muy por debajo de la media de la UE-28 (0,028), en la última posición.
- // En el caso de los ingresos ocurre algo similar. La mejora de la desigualdad provocada por el impuesto sobre la renta en España (0,042) está por encima de la media europea (0,035), en el undécimo puesto. Sin embargo, las cotizaciones sociales tienen un efecto negativo sobre la desigualdad en España (-0,003), rasgo único en Europa. Consecuentemente, España se sitúa en la última posición, quedando muy por detrás de la media europea (0,011).

- // Se detectan problemas especialmente graves en cuanto al efecto redistributivo de las cotizaciones a la Seguridad Social y las políticas contra la exclusión social, por lo que se proponen cambios en cada uno de estos ámbitos. Para analizar los efectos de estos cambios, en el caso de las cotizaciones a la Seguridad Social el nuevo escenario se ha inspirado en el sistema belga, y en el caso de las rentas mínimas, la propuesta ha sido lograr la aplicación efectiva de la regulación existente.

- // Los cambios simulados tienen un coste relevante, pero producen un impacto muy importante en la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones español. Como consecuencia de estos nuevos escenarios, el estado del bienestar español se situaría en el entorno europeo en cuanto al efecto redistributivo de las cotizaciones sociales y las políticas contra la exclusión social.

**Observatorio
Social**
de "la Caixa"



Fundación "la Caixa"