

Abril 2020

Documento
técnico
del informe:
**Los efectos
redistributivos
del sistema de
impuestos
y transferencias
en Europa**

Amadeo Fuenmayor

Rafael Granell

Teresa Savall

Universitat de València



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.

Sumario

03	Introducción y marco general
05	El sistema de impuestos y prestaciones y la desigualdad en España
05	2.1. Análisis de gastos e ingresos
08	2.2. Los efectos redistributivos del sistema
12	Análisis comparativo en la Unión Europea
12	3.1. Análisis de gastos e ingresos
20	3.2. Los efectos redistributivos de los sistemas de prestaciones e impuestos en la UE
28	Propuestas y simulación de reformas del sistema de impuestos y prestaciones
29	4.1. Reforma del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social
31	4.2. Reforma de la política de exclusión social
31	4.3. Reforma de las prestaciones familiares
32	4.4. Resultados globales
35	Conclusiones
37	Referencias

1

Introducción y marco general

Desde el comienzo de la crisis económica el nivel de desigualdad de la sociedad española ha crecido de forma sustancial. Los datos proporcionados por la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-INE) muestran esta clara tendencia, aunque comenzó a cambiar en 2015 con algunos signos de recuperación.

El papel que desempeña el sector público en la corrección de la desigualdad es esencial. La redistribución se produce tanto por el sistema de impuestos como por el gasto público, destacando la política de prestaciones monetarias para ayudar a las personas más necesitadas.

Este informe se centra en el análisis de los efectos distributivos de dichas prestaciones, que pueden clasificarse en nueve grandes epígrafes: desempleo, jubilación, supervivencia (incluyendo viudedad y orfandad), enfermedad, discapacidad, familia, exclusión social (fundamentalmente, rentas mínimas de inserción), educación y vivienda.

En la corrección de la desigualdad son también importantes los ingresos necesarios para financiar las prestaciones, especialmente el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales del trabajador que, aun reduciendo la renta disponible de los hogares, producen también efectos redistributivos. El segundo apartado de este informe se dedica a estudiar la evolución del volumen de impuestos y transferencias públicas en España, así como su efecto distributivo, utilizando la información disponible en la Encuesta de Condiciones de Vida. Se parte de la situación existente en 2007, antes del comienzo de la crisis económica, para analizar cómo el sector público ha reducido los niveles de desigualdad derivados del mercado. El estudio alcanza hasta el año 2016, último con información disponible.

El siguiente apartado compara el sistema de impuestos y prestaciones español con el del resto de los países de la Unión Europea (en adelante, UE-28). Para llevar a cabo esta labor se utiliza EUROMOD¹, un modelo de microsimulación de impuestos y transferencias para la Unión Europea, mediante el cual se estima el volumen de ingresos y gastos derivados de las políticas públicas desarrolladas por los 28 países europeos en 2018 y se comparan los resultados.

Esta comparación permitirá identificar diferentes patrones en el comportamiento de los países europeos y situar en este entorno el sistema español. También se compara el efecto redistributivo de las políticas de impuestos y prestaciones a nivel europeo, lo que permite conocer la efectividad de las principales políticas españolas en la reducción de la desigualdad.

Finalmente, el cuarto apartado de este informe pretende aportar ideas para el desarrollo de políticas públicas alternativas que puedan tener un mayor efecto sobre la disminución de la desigualdad. Se utiliza el modelo EUROMOD para simular estas nuevas políticas, teniendo en cuenta experiencias previas llevadas a cabo en otros países europeos. El sistema español podría corregir en mayor medida que en la actualidad la desigualdad de las rentas de mercado si se modificaran algunos aspectos de las prestaciones por exclusión social, así como las cotizaciones sociales de los trabajadores.

1. Los resultados presentados aquí están basados en EUROMOD versión H1.0+. EUROMOD se mantiene, desarrolla y gestiona por el Institute for Social Research (ISER) de la Universidad de Essex, en colaboración con equipos nacionales de los estados miembros de la UE. Estamos en deuda con toda la gente que ha contribuido al desarrollo de EUROMOD (eliminar). El proceso de desarrollo y actualización (corregir) de EUROMOD está financieramente apoyado por el European Union Programme for Employment and Social Innovation 'Easi' (2014-2020). Los resultados y su interpretación son responsabilidad de sus autores.

2

El sistema de impuestos y prestaciones y la desigualdad en España

En el presente apartado se analiza la evolución de la desigualdad en los hogares españoles entre los años 2007 y 2016, teniendo en cuenta el efecto producido por la política de impuestos y prestaciones monetarias públicas.

La elección de este período se basa en dos motivos. Uno es la fuente de datos utilizada, la Encuesta de Condiciones de Vida (encuesta EU-SILC para España), que utiliza la misma metodología para estos diez años, permitiendo comparar los resultados obtenidos. Y dos, porque engloba todo el período de recesión económica y también los primeros años de recuperación. El análisis comienza en 2007, en un momento en que la economía española estaba todavía en fase de crecimiento, con una tasa de desempleo situada alrededor del 8%, superávit presupuestario y un nivel de deuda pública inferior al 40%.

En 2008 comienzan a advertirse los efectos de la crisis económica, que empeoran la situación de los hogares españoles hasta 2013, y a partir de este año se inicia un lento proceso de recuperación. El análisis finaliza en 2016, último año para el que se dispone de información².

2.1. Análisis de gastos e ingresos

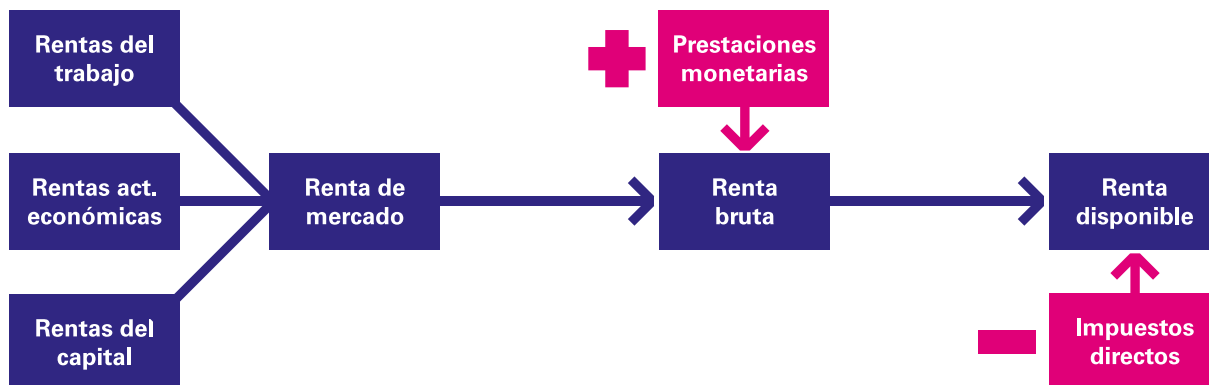
En primer lugar, es necesario preguntarse por la variación en la cuantía de los ingresos y las prestaciones monetarias respecto al PIB durante el período analizado y cómo estas magnitudes han afectado a la renta disponible de los hogares españoles.

Como se observa en la gráfico 1, se parte de la renta de mercado de los hogares, que incluye las rentas del trabajo, del capital, de actividades económicas y otras (rentas de los menores de edad y las transferencias recibidas de otros hogares). Las

2. Los valores de ingresos contenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida se refieren al año anterior a la realización de cada encuesta. Aunque utilizamos las encuestas de los años 2008-2017, los resultados se refieren al periodo 2007-2016.

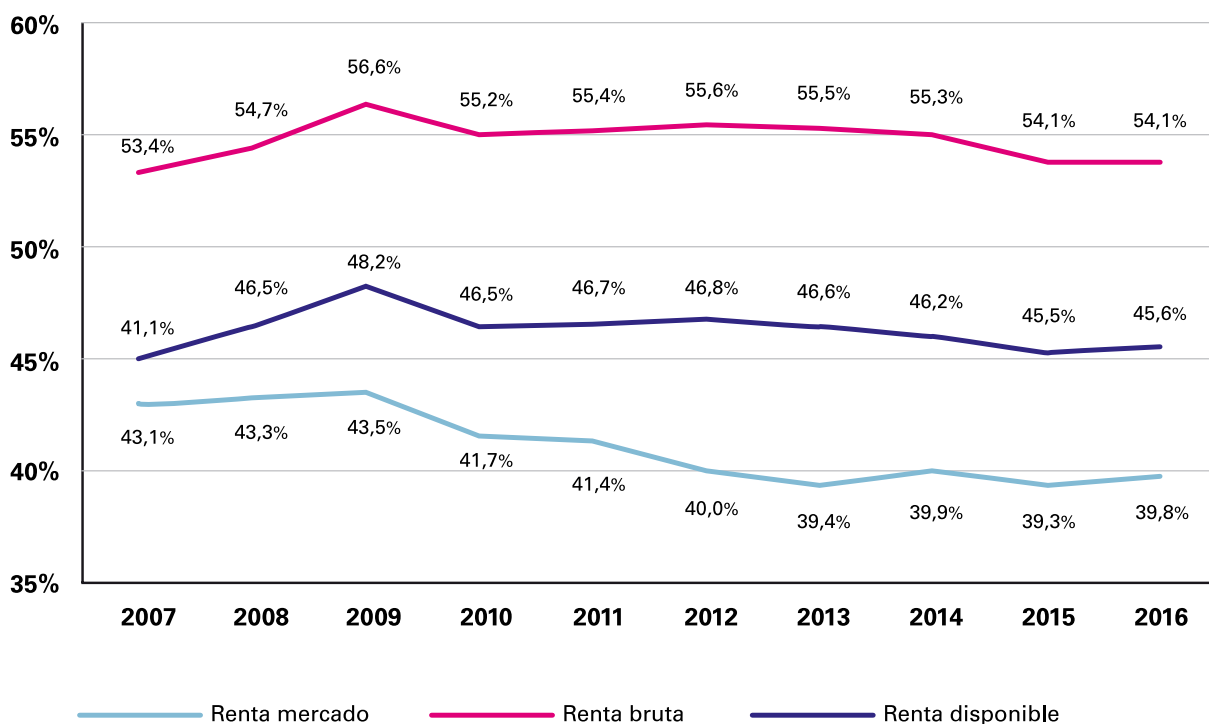
prestaciones monetarias percibidas del sector público se añaden a esta renta de mercado para formar la renta bruta. A partir de esta última variable, se descuentan los impuestos directos pagados por los hogares para obtener la renta disponible.

Ilustración 1. Renta de Mercado, Renta Bruta y Renta Disponible de los hogares.



En el gráfico 1 se presentan los principales datos de la evolución temporal de estas variables en relación con el PIB. La renta de mercado comenzó superando el 43% del PIB desde 2007 hasta 2009, pero redujo su participación hasta alcanzar el 40% en 2012. A partir de 2013 se estabilizó en torno al 39-40%. Es decir, su participación en el PIB se ha reducido de manera significativa desde el comienzo de la crisis, sin mostrar signos de recuperación.

Gráfico 1. Renta de mercado, Renta bruta y Renta disponible de los hogares (% PIB)



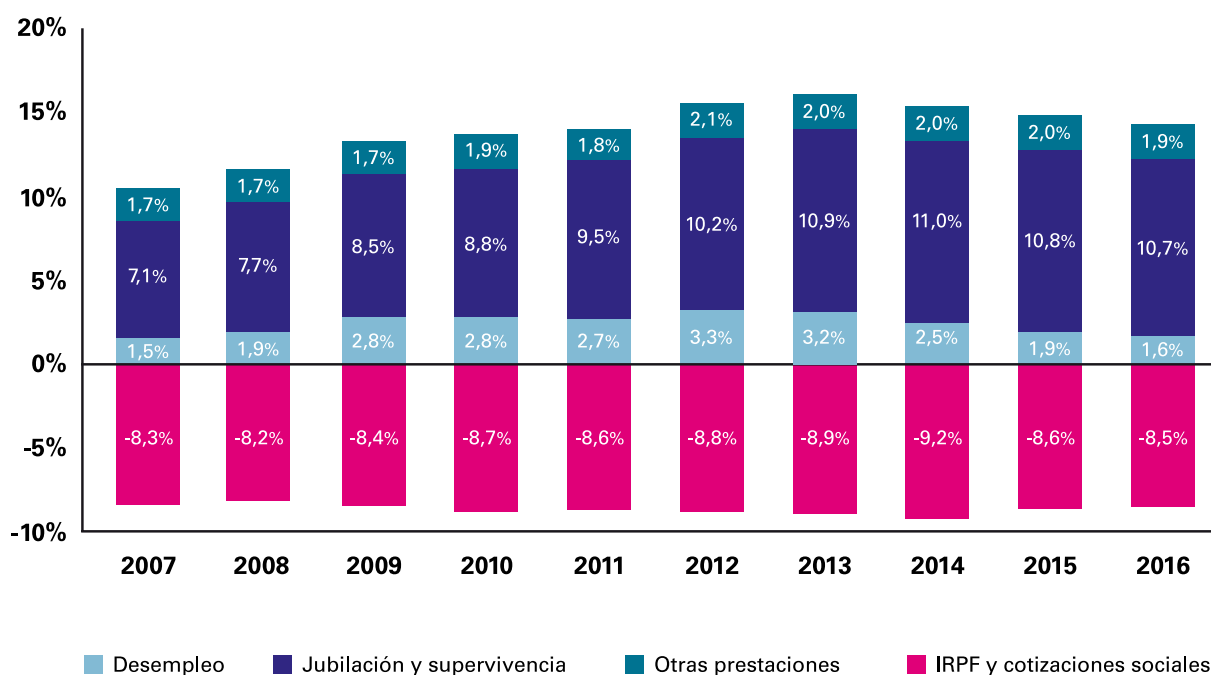
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Las prestaciones monetarias percibidas por los hogares hacen que la renta bruta aumente significativamente respecto a la renta de mercado, superando en todo el período el 53% del PIB. El valor más alto se alcanzó en 2009 (56,6%) y ha disminuido hasta el final de la serie, situándose en el 54,1%. En otras palabras, gracias a las prestaciones monetarias, los hogares cuentan con unos ingresos mayores que los derivados del mercado, pero su proporción respecto al PIB también disminuye con el paso del tiempo.

El impuesto sobre la renta pagado por los hogares y las cotizaciones sociales de los trabajadores reducen la renta bruta, obteniéndose la renta disponible. Esta renta, que indica la verdadera capacidad económica final de los hogares, se sitúa entre la renta de mercado y la renta bruta durante todos los años analizados. Es decir, las prestaciones sociales recibidas por los hogares son mayores que el impuesto sobre la renta y las cotizaciones satisfechas para todo el período. La evolución de la renta disponible sigue una pauta similar a la renta bruta, con un punto máximo en 2009 (48,2%) y un retroceso paulatino hasta 2015 (45,5%). La distancia entre la renta de mercado y la renta disponible indica el efecto total sobre los hogares del conjunto de prestaciones, impuestos y cotizaciones. Esta distancia se mantiene siempre positiva: la serie comienza con un 2%, aumenta progresivamente hasta 2013 (7,2%) y se reduce ligeramente hasta el final de la serie (5,8%). Esta evolución temporal indica que las prestaciones públicas fueron más elevadas en los peores años de la recesión, justo cuando eran más necesarias.

En el Gráfico 2 se desglosa la cuantía de las principales prestaciones e impuestos, para conocer la importancia relativa de cada partida.

Gráfico 2. Prestaciones recibidas e impuestos pagados por los hogares (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Las prestaciones más importantes para los hogares son las de jubilación y supervivencia, que se sitúan por encima del 10% del PIB durante los últimos años.

Su evolución temporal muestra grandes diferencias, desde el 7,1% en 2007 hasta el 11% en 2014. Durante los dos últimos años, aunque su importe total ha seguido ascendiendo, se observa una ligera disminución del porcentaje respecto al PIB debido al crecimiento económico reciente.

Las prestaciones por desempleo, como cabría esperar, tienen una evolución contraria a la del ciclo económico: crecen en las recesiones y disminuyen en las expansiones. Su importe asciende progresivamente hasta 2012, en que alcanza el 3,3% del PIB, y desciende a partir del año siguiente hasta 2016, situándose en el 1,6%.

El resto de las prestaciones incluye diferentes tipos de ayuda monetaria recibida por los hogares: enfermedad, discapacidad, familia, exclusión social, educación y vivienda. Pese a la variedad y relevancia social de estas políticas, su importe apenas alcanza el 2% del PIB en la serie histórica. Su evolución respecto al PIB es positiva hasta 2012, disminuyendo ligeramente a partir de entonces.

Todas las prestaciones analizadas también pueden dividirse en función de su carácter contributivo o no contributivo. El sistema español se encuadra dentro del modelo continental o profesional, en el que predominan las prestaciones contributivas (Barr y Diamond, 2006). De los más de 160.000 millones de euros que destinó el sistema español a prestaciones durante 2015, más del 86% (138.000 millones de euros) correspondió a la parte contributiva, mientras que la parte no contributiva, representada fundamentalmente por pensiones de jubilación y subsidios por desempleo, no llegó al 14% del total (22.000 millones de euros).

Por último, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales suponen una reducción de la capacidad económica de los hogares. Su evolución ha sido mucho más estable que la de las prestaciones monetarias, situándose entre el 8,2% y el 9,2% del PIB. El mayor valor se alcanza en 2014, pero a partir de este año comienza una disminución llamativa coincidiendo con la última reforma del IRPF.

2.2. Los efectos redistributivos del sistema



ÍNDICES DE DESIGUALDAD

El índice de Gini

Se trata de la medida de desigualdad de uso más generalizado. Toma valores que se sitúan entre 0, que representaría una distribución completamente igualitaria, y 1, donde un individuo acumularía el total de la renta.

Índices S80/S20 y S90/S10

Estos índices representan el cociente entre la renta del 20% (o el 10%) más rico de la población y la renta acumulada por el 20% (o el 10%) más pobre.

No solo es importante la evolución del volumen de los impuestos y las prestaciones en España, sino también su capacidad para mejorar la desigualdad entre los hogares.

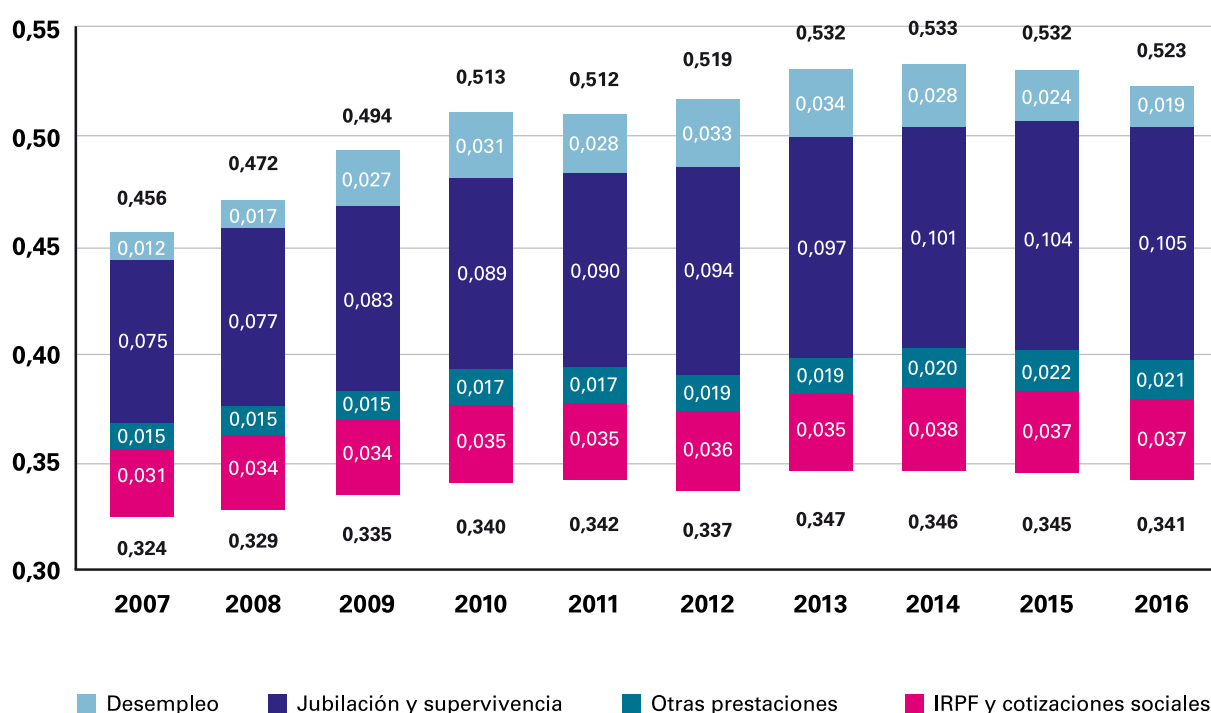
Este análisis tiene gran relevancia, ya que es posible que un país tenga una política generosa de prestaciones, pero que estas no vayan destinadas a los más necesitados, lo que genera una mayor desigualdad. Para poder estudiar este efecto redistributivo se utiliza una de las medidas más habituales: el índice de Gini.

En el gráfico 3 se presenta la evolución de los correspondientes índices de Gini durante la última década, partiendo de la renta

de mercado y descontando el efecto redistributivo generado por cada una de las políticas de transferencias e impuestos llevadas a cabo por el sector público. De esta manera, se finaliza con el índice de Gini correspondiente a la renta disponible.

La renta de mercado percibida por los hogares en España parte de un índice de Gini de 0,456 en 2007. Sin embargo, el nivel de desigualdad fue creciendo con el paso del tiempo hasta alcanzar el 0,533 en 2014. Durante los dos últimos años se reduce ligeramente hasta el 0,523, pero sigue estando muy por encima del nivel inicial. Por lo tanto, la distribución de renta generada por el mercado es mucho más desigual en la actualidad que antes de comenzar la última recesión.

Gráfico 3. Índices de Gini y efecto redistributivo de las prestaciones e impuestos. (En el gráfico falta concretar qué índices son de la renta de mercado (superiores) y qué índices representan la renta disponible de los hogares (inferiores)).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

El conjunto de prestaciones, impuestos y cotizaciones reducen la desigualdad durante todo el período, dejando la renta disponible de los hogares con índices de Gini mucho menores que los derivados de la renta de mercado. La evolución de estos índices permite apreciar un aumento de la desigualdad hasta 2013, cuando alcanza un máximo de 0,347. A partir de este momento, con la recuperación económica, desciende hasta 0,341, pero sigue sin llegar a los niveles anteriores a la crisis. También merece ser destacado que la serie de renta disponible es mucho más plana que la renta de mercado, reflejando el carácter contracíclico del sistema de transferencias e impuestos. En cuanto al efecto de las diferentes partidas, conviene resaltar que las prestaciones por jubilación y supervivencia son las que más reducen la desigualdad inicial. Además, su efecto es mayor conforme se avanza en la serie histórica, reduciendo el índice de Gini en 10,5 puntos porcentuales en 2016.

Las prestaciones por desempleo también reducen la desigualdad durante todo el período, aunque su mayor efecto se percibe en los peores momentos de la recesión: entre 2010 y 2013.

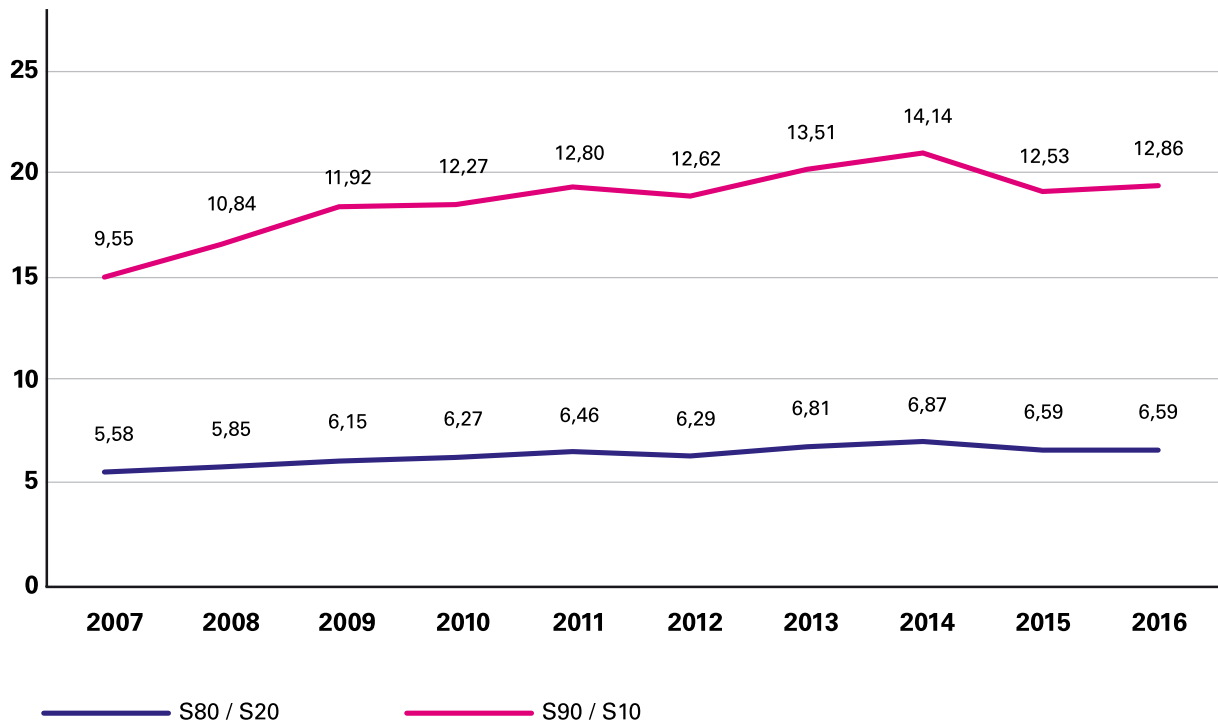
El resto de las prestaciones monetarias sigue el mismo patrón ascendente que las prestaciones por jubilación y supervivencia, aunque con un efecto mucho más limitado sobre la desigualdad. En este caso, la reducción más importante de la desigualdad se produce en 2015.

Si dividimos todas estas prestaciones en contributivas y no contributivas, se puede afirmar que las primeras tienen un efecto mucho mayor en la reducción de la desigualdad, debido principalmente a su mayor alcance y cuantía. En 2015, las prestaciones contributivas redujeron la desigualdad en 11,6 puntos porcentuales, mientras que las no contributivas la disminuyeron 3,5 puntos. Sin embargo, no puede menospreciarse el impacto de las prestaciones no contributivas. Estas últimas son más eficientes en relación con la reducción de la desigualdad, ya que con menos del 14% del importe total se consigue más del 23% del efecto redistributivo de las prestaciones.

Los impuestos y las cotizaciones sociales también reducen la desigualdad entre 3 y 4 puntos porcentuales durante todo el período. Su efecto fue creciendo hasta 2014, manteniéndose prácticamente constante a partir del año siguiente. Por último, la evolución de la desigualdad de la renta disponible también puede analizarse comparando la situación de los hogares con mayor renta con los que están en una situación más desfavorable, a través de los índices S80/S20 y S90/S10. En el gráfico 4 se aprecia cómo ambos índices aumentaron de forma significativa hasta el año 2014 y en los últimos dos años se produjo una ligera disminución.

En cualquier caso, merece la pena destacar que los niveles de desigualdad de los últimos años son mucho mayores que los existentes antes de comenzar la crisis económica, independientemente del indicador utilizado. Por ejemplo, en el año 2014 la renta disponible media del 10% más rico de la población era catorce veces mayor que la que correspondía al 10% más pobre. En otras palabras, la crisis aumentó la desigualdad y dañó en mayor medida a los hogares más desfavorecidos.

Gráfico 4. Índices S80/S20 y S90/S10 de la Renta disponible.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

3

Análisis comparativo en la Unión Europea

Una vez analizada la evolución de la situación española durante los últimos años, en este apartado se compara la situación actual de España con el resto de los países europeos. Para llevar a cabo esta comparación se utiliza EUROMOD, que presenta varias ventajas sobre la Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC)³.

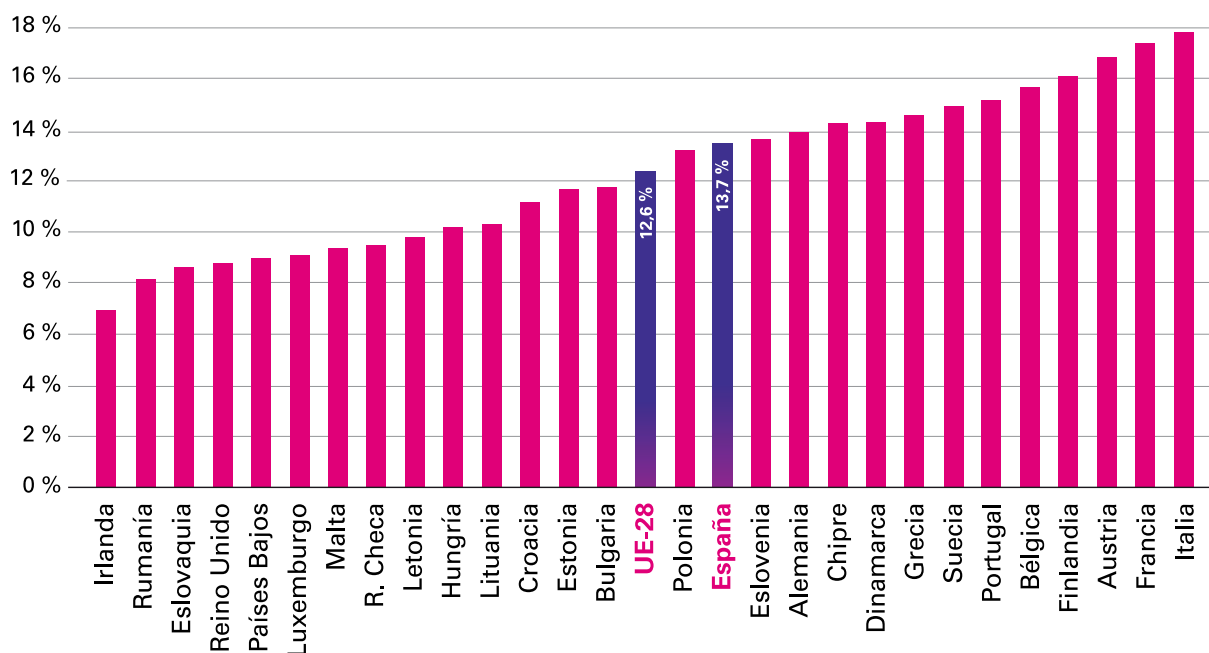
3.1. Análisis de gastos e ingresos

El volumen del gasto total sobre el PIB en prestaciones monetarias pone de manifiesto el esfuerzo que realiza cada país en implementar un sistema de transferencias sociales que consiga corregir las situaciones de desigualdad. Uno de los factores determinantes del poder redistributivo de los sistemas de prestaciones es el volumen del gasto. Un sistema con un gasto elevado levemente progresivo tendrá un mayor impacto redistributivo que otro más progresivo pero con menor nivel de gasto (Gimeno, 2004; Cantó, 2013).

Como puede comprobarse en el gráfico 5, la posición de España en el *ranking* de países de la UE en 2018 según el volumen de gasto total sobre el PIB en prestaciones monetarias era superior a la media, ocupando el decimotercer lugar.

3. En primer lugar, permite estimar el efecto de las prestaciones y los impuestos existentes en todos los países de la Unión en 2018, avanzando dos años respecto de los datos oficiales. En segundo lugar, consigue estimar de forma más precisa algunas prestaciones, cuyos resultados están infrarrepresentados en las encuestas. En tercer lugar, permite distinguir qué parte de los impuestos pagados por los hogares corresponde al impuesto sobre la renta o a las cotizaciones sociales. Por último, puede utilizarse para simular nuevas políticas de impuestos y prestaciones con el objetivo de conocer su recaudación potencial y sus posibles efectos sobre la desigualdad.

Gráfico 5. Gasto total en prestaciones monetarias en 2018 (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

Además de estudiar el volumen total de gasto que cada país destina a los sistemas de prestaciones, es interesante determinar a qué tipo de política se dirige este gasto. Los nueve tipos que se identifican en este estudio corresponden a las distintas funciones sociales establecidas según la metodología SEEPROS:⁴ desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad, discapacidad, familia, exclusión social, educación y vivienda.

Otro aspecto importante que se debe tener en cuenta cuando se hace una comparación internacional es la posibilidad de que existan modelos o patrones de comportamiento dentro del conjunto de países analizados. Para establecer tipologías según las características del gasto en prestaciones cabe remitirse a las clasificaciones existentes sobre modelos de estados del bienestar. La clasificación más utilizada es la propuesta por Esping-Andersen (1990), en la que se distingue entre el modelo liberal, conservador y socialdemócrata, según el grado de desmercantilización de los servicios sociales. Sin embargo, en esta clasificación no se incluyen los estados del bienestar de los países mediterráneos (Portugal, España, Grecia o Italia). Existen algunas clasificaciones que amplían el número de modelos y otras en las que se incorporan nuevas variables para delimitarlos.⁵

4. Reglamento (CE) n.º 458/2007 sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS).

5. Por ejemplo, Ferrera (1996) lleva a cabo una nueva clasificación en la que se incluye el modelo meridional o mediterráneo, manteniendo la existencia del modelo anglosajón (liberal), el modelo de Bismarck (conservador) y el modelo de Beveridge (socialdemócrata). El propio Ferrera (1993) creó otra clasificación utilizando como variable clave la forma en la que se financia el estado del bienestar, para poder así identificar el nivel de cobertura de los beneficiarios dentro del mismo. En este modelo se describen dos grandes grupos de países: el ocupacional (occupational welfare state) y el universalista (universalist welfare state). Mientras que en el ocupacional el derecho a recibir prestaciones está estrechamente relacionado con el trabajo y las contribuciones al sistema a través de él, en el universalista recae en la necesidad del beneficiario, sin ser relevante cuánto tiempo o de qué manera se haya contribuido. En este último modelo las prestaciones se financian a través del sistema tributario en general.

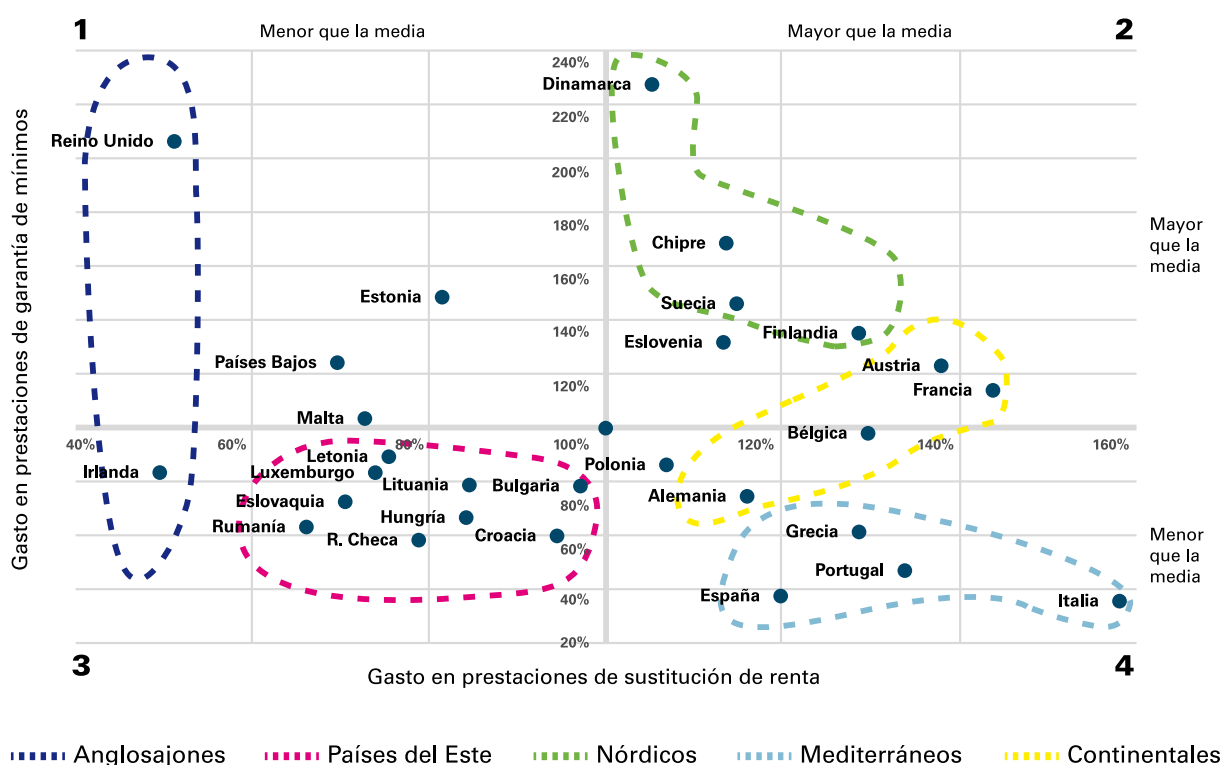
Con el objetivo de establecer distintos patrones de comportamiento entre los diferentes países de la UE, nos basamos en la clasificación de Ferrera (1993) para distinguir dos tipos de prestaciones (Gimeno, 2004). Por una parte, las **prestaciones de sustitución de renta**: desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad y discapacidad. Se considera que este tipo de prestaciones tienen como objetivo cubrir las situaciones en las que se deja de percibir una renta, generalmente del trabajo. Incluso en el caso de prestaciones de enfermedad y discapacidad se tienen en cuenta las prestaciones recibidas por no poder acceder a un empleo (*occupational welfare state*).

Por otra parte, las **prestaciones de garantía de mínimos**, también llamadas asistenciales: familia, exclusión social, educación y vivienda. Estas últimas tienen como objetivo garantizar las condiciones de vida de personas y familias que carecen de recursos (*universalist welfare state*).

La clasificación realizada en el gráfico 6 se basa en la distribución que cada país hace del gasto en los dos tipos de prestaciones identificados en el párrafo anterior. Se reconocen claramente cinco modelos o patrones de comportamiento, cuatro de los que coinciden con los identificados en la literatura, y se añade el caso de los países de Europa del Este.

En los extremos se encuentran los **países nórdicos**, que se caracterizan por tener un volumen de gasto elevado en los dos tipos de prestaciones, y los **países del este**, en los que el volumen es menor al de la media de la UE para ambos tipos de prestaciones. Por otro lado, los **países mediterráneos** y los continentales tienen un comportamiento similar (por encima de la media) en lo que respecta a las prestaciones de sustitución de rentas, pero en las asistenciales muestran notorias divergencias. No obstante, los **países continentales** se sitúan aproximadamente en la media de gasto de la UE, mientras que los mediterráneos están claramente por debajo. Por último, está el caso de los **países anglosajones**, que destinan proporcionalmente un mayor gasto a las prestaciones asistenciales que a las de garantía de sustitución de rentas.

Gráfico 6. Distribución del gasto según tipo de prestaciones en 2018. Desviación respecto a la media de la UE-28

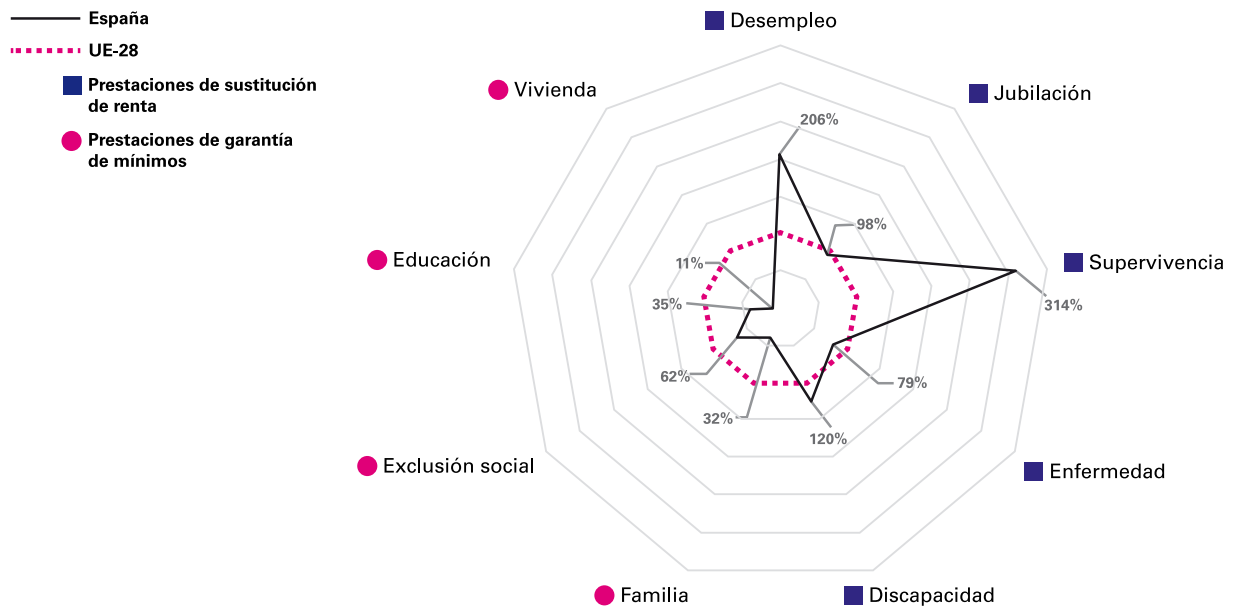


Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

En el gráfico 7 se analiza por separado el nivel de gasto español en cada uno de los nueve tipos de políticas de prestaciones y se compara con la media europea, mientras que la tabla 1 incluye los datos de los 28 países de la Unión Europea. Las partidas más destacadas en España son el gasto en prestaciones de supervivencia y de desempleo. Se trata de políticas a las que nuestro país destina proporcionalmente más recursos que la media de países europeos, ocupando el segundo y el quinto lugar, respectivamente. El gasto en prestaciones por discapacidad, jubilación y enfermedad es equiparable a la media europea, pero el destinado a prestaciones de garantía de mínimos (vivienda, educación, exclusión social y familia) es muy inferior al de la media, ocupando en el caso de las prestaciones familiares el último lugar.

En definitiva, se pone de manifiesto la baja inversión en prestaciones de garantía de mínimos que realiza España en comparación con el resto de los países de la UE.

Gráfico 7. Gasto en prestaciones sobre el PIB de España en 2018. Desviación respecto a la media de la UE-28



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

Tabla 1. Gasto en prestaciones monetarias (% PIB)

Prestaciones de sustitución de renta						Prestaciones de garantía de mínimos					
Desempleo	Jubilación	Supervivencia	Enfermedad	Discapacidad	Familia	Exclusión social	Educación	Vivienda	Gasto total		
Italia 2,01%	Francia 13,91%	Italia 2,39%	Eslovenia 1,06%	Dinamarca 2,06%	Estonia 2,61%	Dinamarca 1,62%	Dinamarca 1,29%	R. Unido 1,14%	Italia 18,2%		
Bélgica 2,01%	Austria 12,26%	España 2,07%	Suecia 0,96%	Italia 1,90%	Austria 1,67%	Chipre 1,42%	R. Unido 0,73%	Dinamarca 0,80%	Francia 18,1%		
Finlandia 1,96%	Portugal 12,01%	Grecia 1,52%	Holanda 0,81%	Finlandia 1,74%	Bélgica 1,56%	Eslovenia 1,27%	Suecia 0,65%	Finlandia 0,53%	Austria 17,7%		
Dinamarca 1,68%	Grecia 11,98%	Croacia 1,51%	Lituania 0,59%	Eslovenia 1,51%	Polonia 1,53%	Holanda 1,02%	Chipre 0,47%	Suecia 0,48%	Finlandia 16,8%		
España 1,61%	Italia 11,21%	Chipre 1,32%	Bulgaria 0,52%	Croacia 1,44%	Letonia 1,52%	R. Unido 0,78%	Finlandia 0,36%	Francia 0,48%	Bélgica 16,2%		
Francia 1,55%	Bélgica 10,45%	Austria 1,19%	Letonia 0,51%	Bélgica 1,42%	R. Unido 1,44%	Malta 0,64%	Holanda 0,31%	Holanda 0,45%	Dinamarca 16,1%		
Chipre 1,27%	Suecia 10,04%	Portugal 1,17%	Dinamarca 0,48%	Irlanda 1,36%	Suecia 1,37%	Austria 0,61%	Malta 0,28%	Chipre 0,26%	R. Chipre 15,9%		
Alemania 1,26%	Alemania 9,98%	Luxemb. 0,94%	Austria 0,46%	Lituania 1,36%	Finlandia 1,33%	Grecia 0,59%	Eslovenia 0,22%	Irlanda 0,25%	Portugal 15,7%		
Austria 1,01%	Polonia 9,61%	Polonia 0,90%	Estonia 0,38%	R. Unido 1,32%	Irlanda 1,26%	Luxemb. 0,55%	UE-28 0,20%	Estonia 0,19%	Suecia 15,5%		
Irlanda 0,95%	Finlandia 9,56%	Alemania 0,87%	UE-28 0,29%	Estonia 1,26%	Francia 1,23%	Francia 0,50%	Alemania 0,15%	UE-28 0,19%	Grecia 15,4%		
Holanda 0,95%	Chipre 9,07%	Eslovenia 0,88%	Bélgica 0,26%	España 1,21%	Bulgaria 1,21%	UE-28 0,47%	Luxemb. 0,13%	R. Checa 0,14%	Eslovenia 15,5%		
UE-28 0,78%	Eslovenia 8,70%	Finlandia 0,70%	Finlandia 0,25%	Polonia 1,17%	Chipre 1,19%	Eslovenia 0,47%	Irlanda 0,12%	Austria 0,08%	Alemania 14,3%		
Portugal 0,74%	Bulgaria 8,61%	UE-28 0,66%	Malta 0,24%	Holanda 1,12%	Lituania 1,16%	Finlandia 0,45%	Estonia 0,12%	Malta 0,08%	España 14,0%		
Suecia 0,66%	UE-28 8,32%	Eslovenia 0,61%	Portugal 0,24%	Bulgaria 1,01%	Alemania 1,14%	Suecia 0,38%	Portugal 0,09%	Letonia 0,05%	Polonia 13,5%		
Lituania 0,63%	Hungría 8,24%	R. Checa 0,45%	Alemania 0,23%	UE-28 1,01%	UE-28 1,12%	Lituania 0,37%	Austria 0,09%	Polonia 0,05%	UE-28 13,0%		
Luxemb. 0,63%	España 8,14%	Rumanía 0,34%	España 0,23%	Suecia 0,96%	Eslovenia 1,09%	Bélgica 0,33%	Italia 0,09%	Eslovenia 0,03%	Bulgaria 12,2%		
Estonia 0,52%	Dinamarca 7,29%	Lituania 0,33%	R. Checa 0,18%	R. Checa 0,95%	Malta 1,06%	Bulgaria 0,32%	España 0,07%	Alemania 0,03%	Estonia 11,9%		
Bulgaria 0,41%	Croacia 7,13%	Malta 0,25%	Croacia 0,17%	Chipre 0,78%	Rumanía 1,02%	Portugal 0,30%	Croacia 0,07%	Italia 0,03%	Croacia 11,6%		
Letonia 0,40%	Malta 7,02%	Bélgica 0,21%	Chipre 0,16%	Letonia 0,70%	Hungría 1,00%	España 0,29%	Letonia 0,06%	Hungría 0,03%	Lituania 10,9%		
Eslovenia 0,40%	R. Checa 6,93%	Bulgaria 0,19%	Hungría 0,10%	Luxemb. 0,66%	Luxemb. 0,97%	Croacia 0,23%	Hungría 0,05%	Croacia 0,03%	Hungría 10,6%		
Grecia 0,24%	Estonia 6,82%	Francia 0,14%	Eslovenia 0,10%	Hungría 0,66%	Eslovenia 0,94%	Rumanía 0,22%	Polonia 0,05%	Portugal 0,02%	Países Bajos 10,2%		
Hungría 0,23%	Letonia 6,65%	Dinamarca 0,13%	Francia 0,08%	Portugal 0,65%	Croacia 0,85%	Hungría 0,18%	Francia 0,05%	Malta 0,02%	Malta 10,1%		
Malta 0,21%	Rumanía 6,45%	Irlanda 0,13%	Luxemb. 0,05%	Eslovenia 0,64%	R. Checa 0,84%	Alemania 0,16%	Bélgica 0,04%	Lituania 0,01%	Letonia 10,1%		
R. Checa 0,19%	Lituania 6,39%	Hungría 0,10%	Polonia 0,03%	Rumanía 0,52%	Dinamarca 0,81%	R. Checa 0,16%	Lituania 0,03%	Bélgica 0,01%	R. Checa 9,9%		
Croacia 0,18%	Eslovenia 6,35%	Letonia 0,09%	Irlanda 0,03%	Grecia 0,49%	Holanda 0,69%	Letonia 0,11%	Eslovenia 0,02%	Eslovenia 0,01%	Luxemb. 9,8%		
Eslovenia 0,10%	Luxemb. 5,91%	Suecia 0,06%	R. Unido 0,02%	Alemania 0,48%	Grecia 0,61%	Polonia 0,08%	R. Checa 0,02%	Luxemb. 0,01%	R. Unido 9,7%		
Polonia 0,07%	Holanda 4,80%	Estonia 0,04%	Grecia 0,01%	Austria 0,37%	Portugal 0,52%	Italia 0,08%	Bulgaria 0,01%	Grecia 0,00%	Eslovenia 9,2%		
R. Unido 0,01%	R. Unido 4,27%	Holanda 0,04%	Rumanía 0,00%	Malta 0,36%	Italia 0,50%	Estonia 0,03%	Grecia 0,01%	Bulgaria 0,00%	Rumanía 8,6%		
Rumanía 0,01%	Irlanda 3,02%	Holanda 0,04%	Italia 0,00%	Francia 0,23%	España 0,36%	Irlanda 0,03%	Rumanía 0,01%	Rumanía 0,00%	Irlanda 7,2%		

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

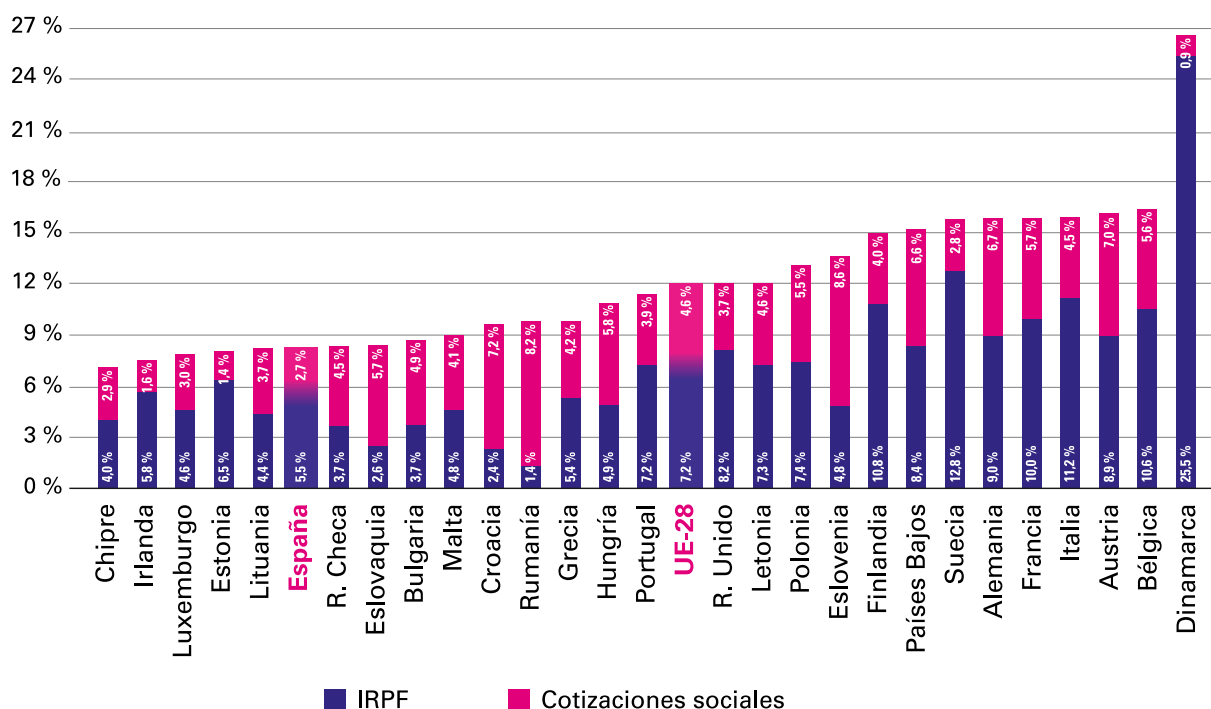
Las prestaciones monetarias de los países europeos se financian fundamentalmente a través de impuestos y cotizaciones sociales. Un sistema fiscal con una capacidad recaudadora elevada facilita y hace más sostenible la financiación del sistema de transferencias sociales.

Los ingresos por IRPF y cotizaciones sociales de los trabajadores en España son bajos comparados con la media europea, pues no llegan al 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 unos ingresos más elevados, con una recaudación cercana al 27% del PIB.

En lo que se refiere al peso de los ingresos contemplados, se observa que de media en la UE los ingresos por el impuesto sobre la renta tienen un mayor peso, una tendencia que sigue España.

En contraposición, se detecta que en algunos países del este europeo la tendencia es la opuesta, ya que los ingresos por cotizaciones sociales tienen un mayor peso que el del impuesto sobre la renta.

Gráfico 8. Ingresos por impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales en 2018 (%PIB)

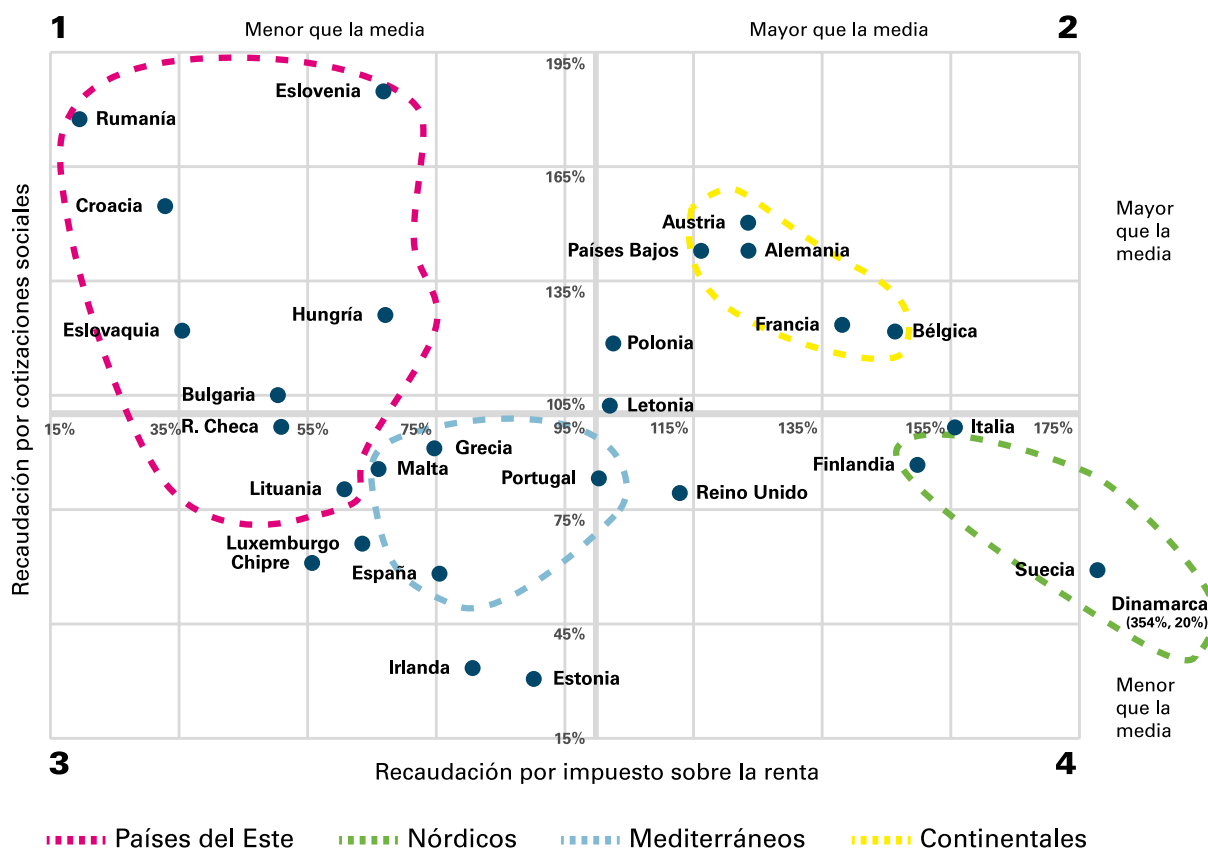


Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

Para establecer modelos de países según los ingresos públicos utilizamos la distribución de los mismos entre impuestos sobre la renta (IRPF en España) y cotizaciones sociales. Como se aprecia en el gráfico 9, vuelven a mantenerse los mismos patrones de comportamiento para los modelos anteriormente identificados, salvo el modelo anglosajón.

En los extremos se encuentran los **países continentales**, que cuentan con un volumen de ingresos superior a la media de la UE en ambos tipos de ingresos, y los **países mediterráneos**, con ingresos en ambos casos inferiores a la media, salvo en el caso italiano. Por otro lado, los ingresos por el impuesto sobre la renta en los **países nórdicos** son superiores a la media, pero los procedentes de cotizaciones sociales están por debajo, mientras que en los **países del este** se produce el caso contrario.

Gráfico 9. Distribución de los ingresos por impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales en 2018, desviación respecto a la media de la UE-28



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.



MODELOS DE ESTADOS DEL BIENESTAR

Países nórdicos: se caracterizan por un elevado gasto en prestaciones, tanto de sustitución de rentas como de mínimos. Elevado impuesto sobre la renta y nivel medio de cotizaciones

Países del este: bajos niveles de prestaciones, bajo impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales elevadas

Países mediterráneos: prestaciones de sustitución de rentas en la media, y por debajo de la media las de garantía de mínimos. Ingresos por debajo de la media

Países continentales: prestaciones en la media, impuestos y cotizaciones elevados

Países anglosajones: prestaciones de sustitución de rentas bajas y elevadas prestaciones de garantía de mínimos

3.2. Los efectos redistributivos de los sistemas de prestaciones e impuestos en la UE

El otro aspecto relevante que cabe analizar de los sistemas de impuestos y prestaciones es su efecto redistributivo. Según el grado de capacidad redistributiva del sistema se conseguirá en mayor o menor medida corregir situaciones de desigualdad o exclusión social. En el gráfico 10 se refleja la situación de partida en cuanto a la desigualdad, dada la distribución de las rentas de mercado, y la situación final después de implementar el sistema de impuestos y prestaciones para cada país de la UE.

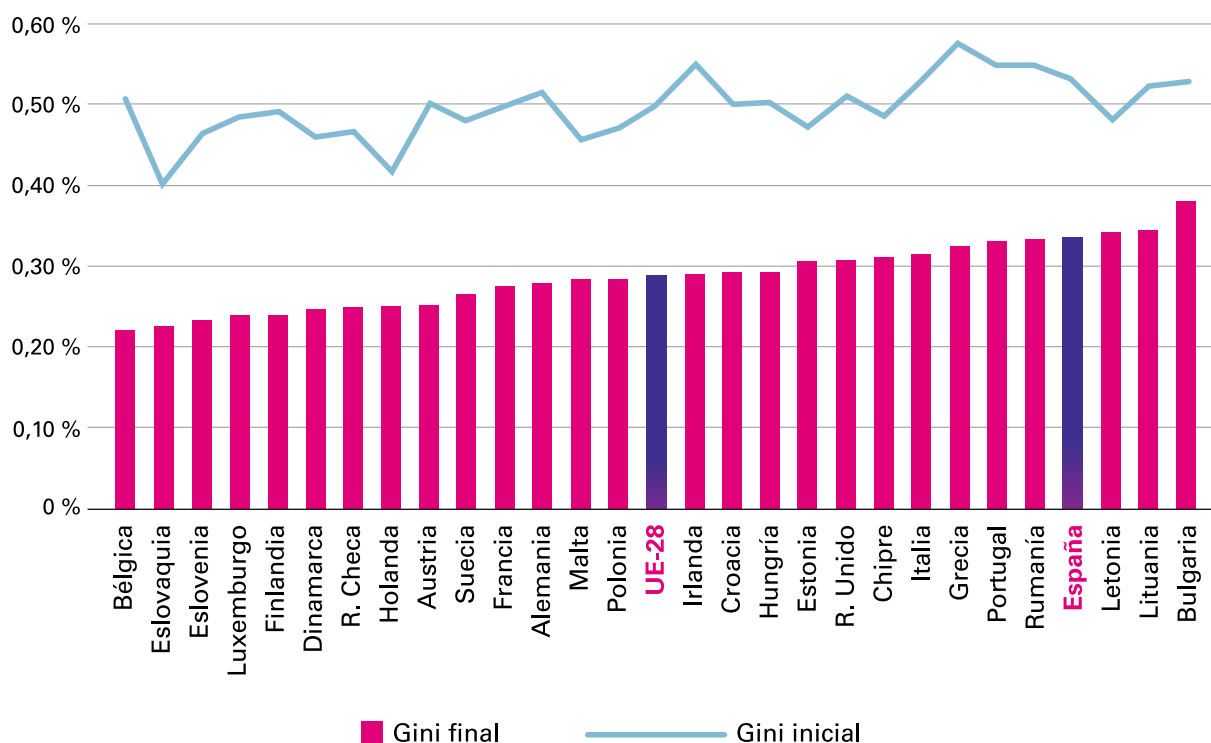
En primer lugar, hay que destacar que España parte de una situación de gran desigualdad en las rentas de mercado (Gini inicial), ya que está muy por encima de la media de la UE y ocupa el quinto lugar tras Grecia, Irlanda, Rumanía y Portugal. Los países que tienen una situación de partida más igualitaria son Eslovaquia, Holanda, Malta y Dinamarca.

Por lo que respecta a la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones, España también está por debajo de la media europea, pues no ha conseguido mejorar su situación final en términos relativos. Así pues, España continúa estando entre los países con más desigualdad: ocupa el cuarto lugar por la cola, solo por delante de Bulgaria, Lituania y Letonia, una vez implementado el sistema de impuestos y prestaciones.

Los sistemas más redistributivos, que están por encima de la media de la UE, corresponden sobre todo a **países continentales** (Bélgica, Austria, Luxemburgo, Alemania y Francia) y a **países nórdicos** (Finlandia, Suecia y Dinamarca). Por otro lado, entre los menos redistributivos destacan los **países del este**. Los **países mediterráneos** presentan comportamientos distintos. Mientras que los sistemas de Grecia, Portugal e Italia son más redistributivos que la media europea, España, Croacia, Chipre y Malta están por debajo.

En definitiva, se observa que los sistemas que tienen un mayor efecto redistributivo consiguen revertir el patrón inicial de desigualdad que marca la distribución del mercado.

Gráfico 10. Índice de GINI antes y después de aplicar el sistema de impuestos y prestaciones, año 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

En el gráfico 11 se observa que existen diferencias en función del tipo de prestaciones a las que se haga referencia. En términos generales, las prestaciones de sustitución de renta son las que más contribuyen a la disminución de la desigualdad en todos los países, mientras que las de garantía de mínimos tienen un efecto mucho menor. Esta diferencia es lógica, debido a que el importe de las primeras es muy superior.

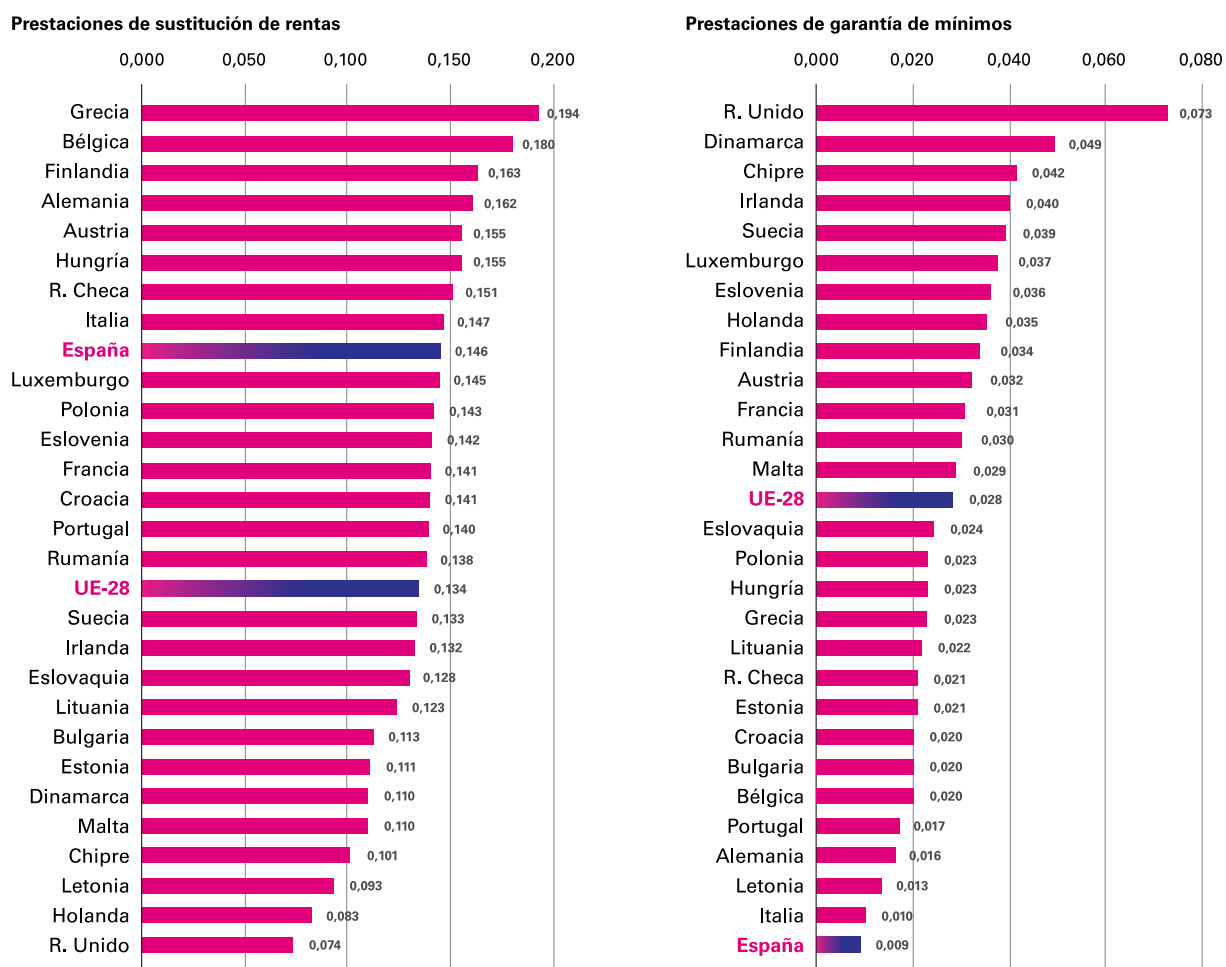
En el caso de España, la diferencia entre ambos tipos de prestaciones es muy acentuada. Mientras que el efecto de las prestaciones de sustitución de renta está por encima de la media europea, las de garantía de mínimos tienen un efecto prácticamente nulo en cuanto a la desigualdad, por lo que España ocupa la última posición de los países europeos.

Esta misma situación, con amplias diferencias, también se produce en otros países como Italia, Alemania o Bélgica. El caso contrario ocurre en países como Dinamarca o Chipre, donde las prestaciones de garantía de mínimos tienen una repercusión significativa en la mejora de la desigualdad. El caso extremo sería el Reino Unido, que cuenta con una política muy generosa de prestaciones de garantía de mínimos, que reduce la desigualdad en la misma medida que las prestaciones de sustitución de rentas.

La tabla 2 reproduce el efecto que tiene sobre la desigualdad cada una de las políticas concretas de prestaciones en los 28 países europeos, poniéndose de manifiesto la gran diferencia existente entre ellos. Esta tabla, además del dato

concreto, permite visualizar claramente la distancia a la que se encuentra España respecto de la media.

Gráfico 11. Disminución del índice de GINI debido a prestaciones monetarias, año 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

Tabla 2. Disminución del índice de GINI debido a prestaciones monetarias, año 2018

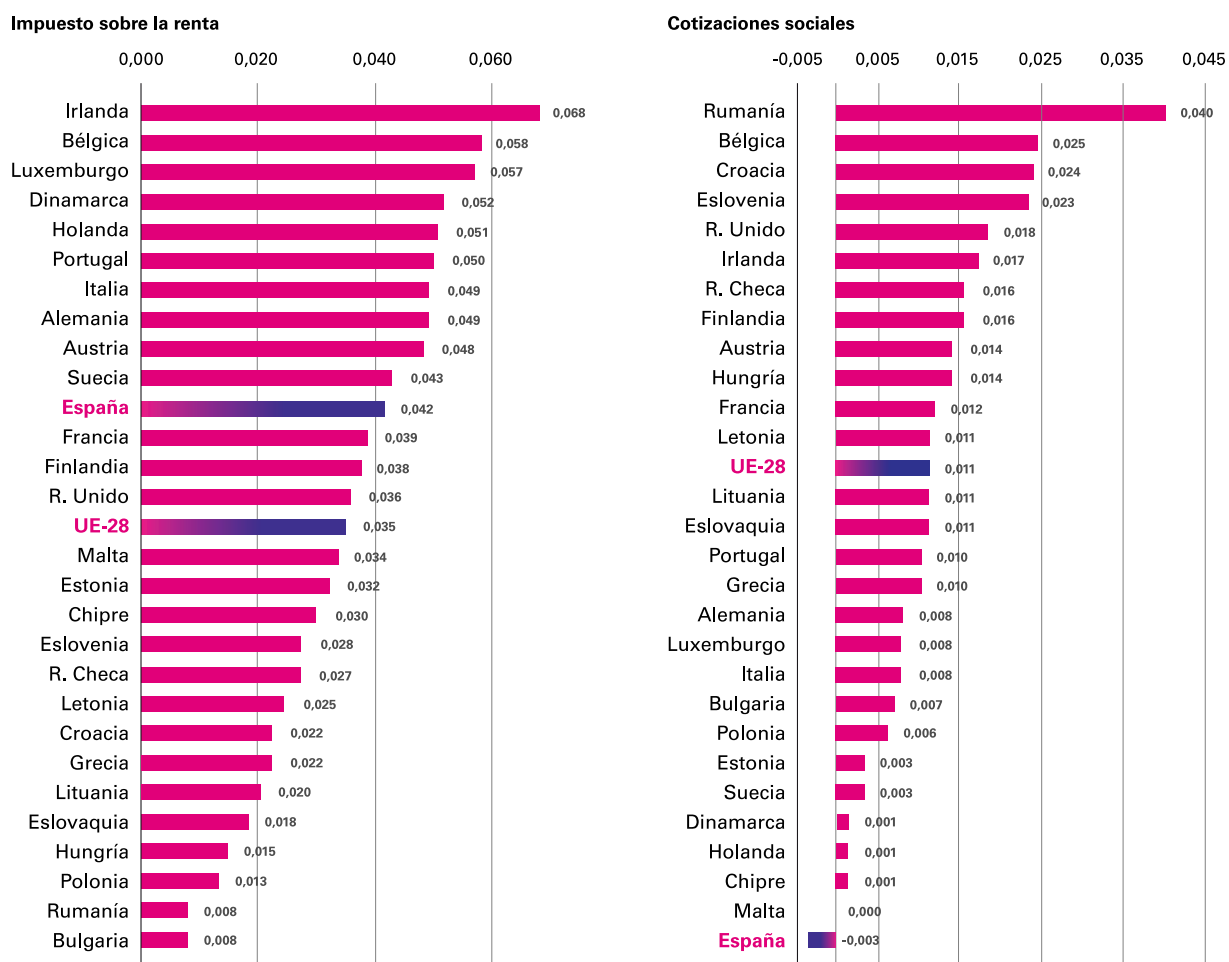
Prestaciones relacionadas con el empleo				Otras prestaciones sociales					
Desempleo	Jubilación	Supervivencia	Enfermedad	Discapacidad	Familia	Exclusión social	Educación	Vivienda	Mejora total
Irlanda 0,031	Grecia 0,165	España 0,022	Holanda 0,011	Irlanda 0,027	Irlanda 0,031	Eslovenia 0,023	Dinamarca 0,016	R. Unido 0,019	Grecia 0,216
Finlandia 0,026	Hungría 0,137	Croacia 0,021	Suecia 0,008	R. Unido 0,022	R. Unido 0,031	Chipre 0,022	Suecia 0,008	Suecia 0,008	Bélgica 0,200
Bélgica 0,024	Bélgica 0,131	Italia 0,019	Austria 0,004	Bélgica 0,021	Rumania 0,022	Dinamarca 0,021	R. Unido 0,008	Finlandia 0,008	Finlandia 0,197
España 0,022	R. Checa 0,127	Grecia 0,019	Dinamarca 0,004	Croacia 0,018	Polonia 0,020	Luxemb. 0,019	Finlandia 0,004	Francia 0,008	Austria 0,188
Alemania 0,020	Alemania 0,124	Luxemb. 0,013	Malta 0,004	Finlandia 0,018	Malta 0,018	Holanda 0,016	Holanda 0,004	Dinamarca 0,007	Luxemb. 0,183
Dinamarca 0,017	Austria 0,123	Chipre 0,013	Alemania 0,003	Eslovenia 0,018	Austria 0,018	R. Unido 0,015	Alemania 0,002	Holanda 0,007	Eslovenia 0,178
Francia 0,017	Rumania 0,121	Eslovenia 0,011	Polonia 0,003	Dinamarca 0,017	Hungría 0,018	Austria 0,012	UE-28 0,002	Irlanda 0,006	Hungría 0,178
Austria 0,015	Francia 0,121	Polonia 0,011	Bélgica 0,002	Italia 0,016	Luxemb. 0,017	Eslovaquia 0,012	Eslovenia 0,002	Estonia 0,004	Alemania 0,177
Luxemb. 0,012	Polonia 0,115	Austria 0,011	Portugal 0,002	Polonia 0,016	Chipre 0,016	Grecia 0,012	Irlanda 0,002	R. Checa 0,003	Francia 0,172
Portugal 0,012	Finlandia 0,110	Portugal 0,009	Eslovenia 0,002	Lituania 0,016	Estonia 0,016	Lituania 0,009	Luxemb. 0,001	UE-28 0,003	Suecia 0,172
Italia 0,011	Eslovaquia 0,110	Alemania 0,009	UE-28 0,002	Luxemb. 0,015	Francia 0,015	UE-28 0,009	Chipre 0,001	Chipre 0,002	R. Checa 0,172
UE-28 0,010	Eslovenia 0,107	Rumania 0,007	España 0,002	España 0,015	UE-28 0,014	Suecia 0,008	Malta 0,001	Malta 0,001	Irlanda 0,172
Suecia 0,009	Portugal 0,107	Eslovaquia 0,007	Letonia 0,001	Estonia 0,014	Croacia 0,014	Finlandia 0,008	Portugal 0,001	Austria 0,001	Irlanda 0,168
Holanda 0,008	Suecia 0,106	UE-28 0,007	R. Checa 0,001	R. Checa 0,014	Suecia 0,014	Malta 0,008	España 0,001	Letonia 0,001	Rumania 0,166
Lituania 0,007	Luxemb. 0,104	Finlandia 0,007	Lituania 0,001	UE-28 0,013	Bélgica 0,014	Rumania 0,008	Austria 0,001	Polonia 0,001	Polonia 0,162
Hungría 0,005	UE-28 0,103	R. Checa 0,005	Estonia 0,001	Chipre 0,012	Finlandia 0,014	Portugal 0,008	Bélgica 0,001	Hungría 0,001	Croacia 0,161
Eslovenia 0,004	Italia 0,100	Lituania 0,004	Bulgaria 0,001	Holanda 0,012	R. Checa 0,013	Bulgaria 0,007	Francia 0,001	Alemania 0,001	Dinamarca 0,160
Malta 0,004	Bulgaria 0,099	Irlanda 0,003	Croacia 0,001	Hungría 0,011	Bulgaria 0,013	Francia 0,007	Hungría 0,001	Croacia 0,001	Italia 0,157
Grecia 0,004	Croacia 0,098	Bulgaria 0,002	Chipre 0,001	Suecia 0,010	Lituania 0,012	Bélgica 0,005	Polonia 0,001	Eslovenia 0,001	Portugal 0,157
R. Checa 0,003	Malta 0,095	Bélgica 0,002	Luxemb. 0,001	Portugal 0,009	Eslovaquia 0,012	Croacia 0,005	Estonia 0,001	Italia 0,000	España 0,155
Letonia 0,003	Lituania 0,094	Malta 0,002	Eslovaquia 0,001	Rumania 0,009	Grecia 0,011	R. Checa 0,004	Croacia 0,000	España 0,000	Eslovaquia 0,152
Estonia 0,003	Estonia 0,093	Hungría 0,001	Irlanda 0,001	Bulgaria 0,008	Eslovenia 0,011	España 0,004	Letonia 0,000	Lituania 0,000	R. Unido 0,147
Croacia 0,003	España 0,086	Letonia 0,001	Francia 0,000	Eslovaquia 0,008	Alemania 0,010	Hungría 0,004	Eslovaquia 0,000	Luxemb. 0,000	Lituania 0,145
Chipre 0,002	Letonia 0,081	Francia 0,001	Hungría 0,000	Letonia 0,007	Letonia 0,010	Alemania 0,003	Lituania 0,000	Portugal 0,000	Chipre 0,143
Bulgaria 0,002	Chipre 0,073	Dinamarca 0,001	Polonia 0,000	Grecia 0,007	Holanda 0,009	Letonia 0,002	Italia 0,000	Bélgica 0,000	Malta 0,139
Eslovaquia 0,001	Dinamarca 0,071	Holanda 0,001	R. Unido 0,000	Alemania 0,006	Portugal 0,008	Polonia 0,002	Bulgaria 0,000	Eslovaquia 0,000	Bulgaria 0,133
Polonia 0,001	Irlanda 0,071	Estonia 0,001	Grecia 0,000	Malta 0,005	Italia 0,008	Italia 0,002	R. Checa 0,000	Grecia 0,000	Estonia 0,132
R. Unido 0,000	Holanda 0,052	R. Unido 0,000	Rumania 0,000	Francia 0,003	Dinamarca 0,005	Irlanda 0,001	Grecia 0,000	Rumania 0,000	Países Bajos 0,118
Rumania 0,000	R. Unido 0,051	Suecia 0,000	Italia 0,000	Austria 0,003	España 0,004	Estonia 0,000	Rumania 0,000	Bulgaria 0,000	Letonia 0,107

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

Respecto a los ingresos públicos analizados, en el conjunto de países europeos el impuesto sobre la renta tiene un efecto redistributivo muy superior al de las cotizaciones sociales, salvo en dos casos particulares: Rumanía y Croacia.

Justo por lo contrario merece destacarse el caso español, ya que el efecto redistributivo del IRPF es superior a la media europea, pero las cotizaciones sociales tienen un efecto negativo en relación con la redistribución. En realidad, las cotizaciones sociales de los trabajadores españoles representan la única política europea, tanto de ingresos como de prestaciones monetarias, que genera un aumento de la desigualdad de los hogares.

Gráfico 12. Disminución del índice de GINI debido al impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales, año 2018

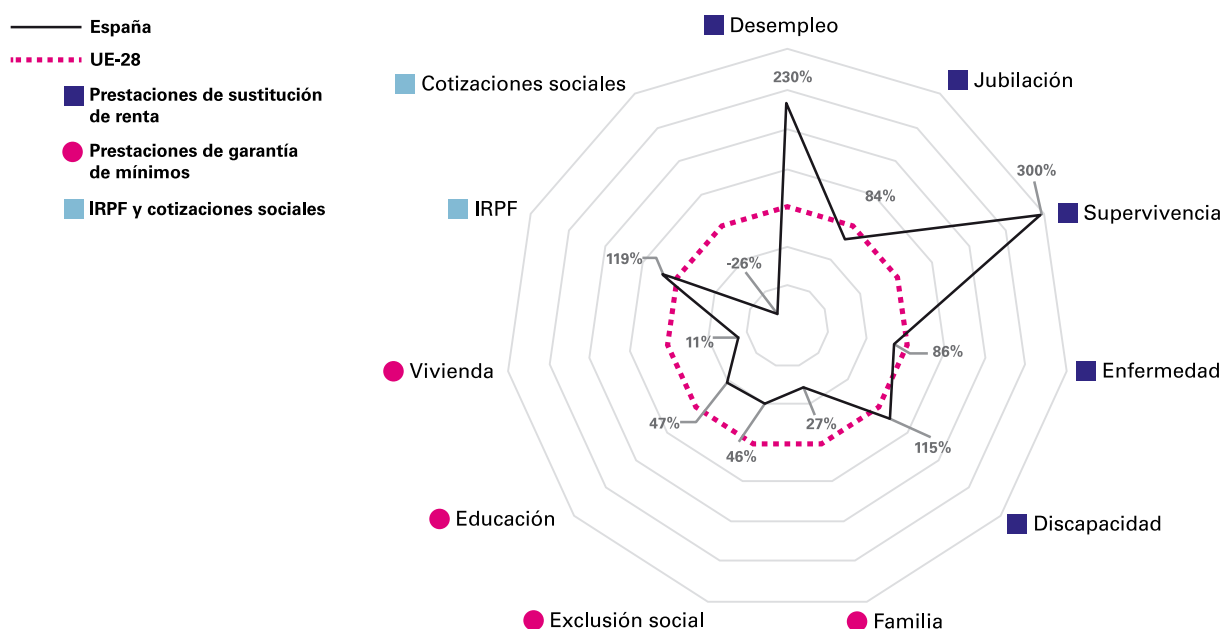


Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

Entrando en el detalle de todas las prestaciones e impuestos, si comparamos el caso de España con la media europea, se pone de manifiesto en el gráfico 13 que las prestaciones de vivienda, educación, exclusión social y familia, junto con las cotizaciones sociales, son las que menos contribuyen a mejorar la redistribución (es más, incluso la empeoran). Por lo tanto, si lo que se pretende es mejorar el efecto redistributivo del sistema, habría que centrarse en reformas sobre este tipo de políticas. Para ello se acude a la experiencia de los países cuyo efecto redistributivo es más elevado.

En el extremo contrario se encuentran las prestaciones por desempleo y supervivencia, en las que España ocupa los primeros puestos en la contribución a la mejora de la desigualdad, superando ampliamente la media europea. Por último, en las prestaciones por jubilación, enfermedad, discapacidad y también en el impuesto sobre la renta, España ocupa posiciones muy próximas a la media de la UE.

Gráfico 13. Disminución del índice de GINI después de impuestos (impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales) y prestaciones, año 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD

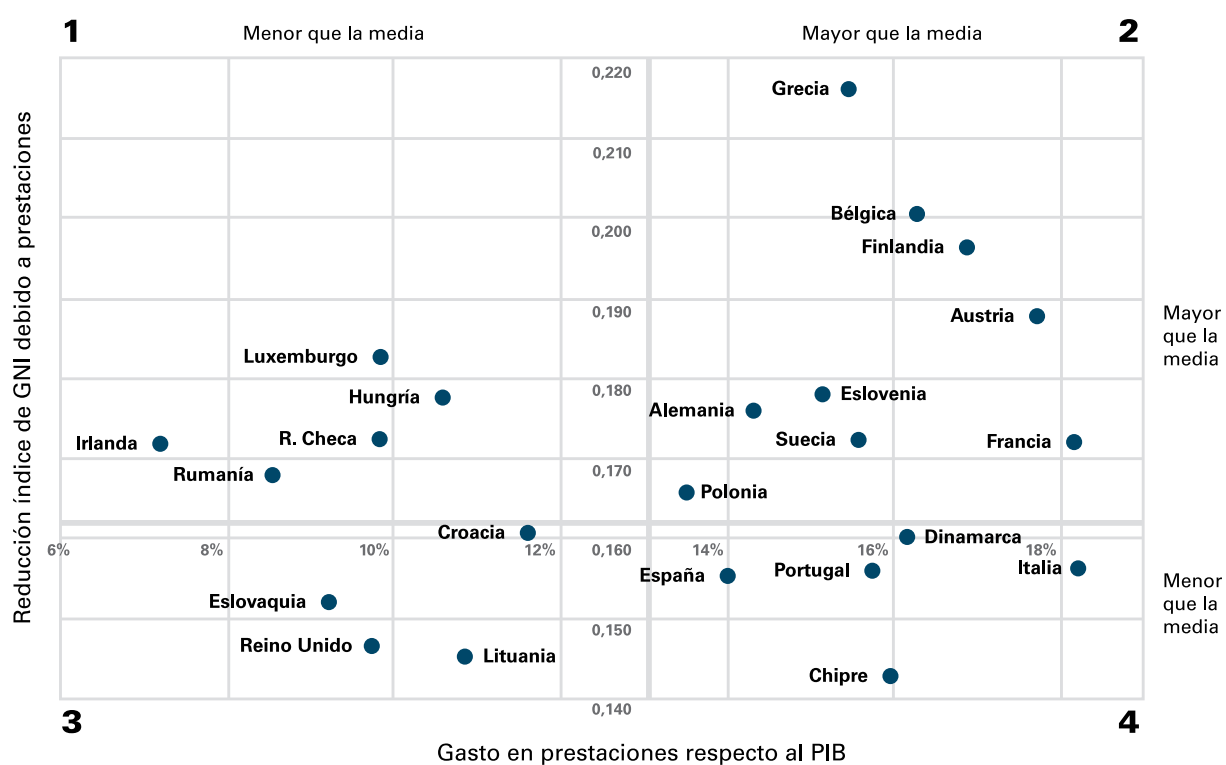
En el gráfico 14 se representa la distribución de los distintos países según el volumen de gasto destinado al sistema de prestaciones y a la capacidad que tiene dicho sistema para reducir la desigualdad, tomando como referencia la media de la UE.

Los países que se sitúan en el primer cuadrante del gráfico se pueden considerar los más eficientes, puesto que con un volumen relativamente bajo de gasto en transferencias consiguen una reducción elevada de la desigualdad. La situación contraria ocurre en los países del cuarto cuadrante, entre los que se encuentra España, en los que un volumen de gasto superior a la media consigue una reducción de la desigualdad comparativamente menor.

En el segundo cuadrante se sitúan los países más activos en políticas redistributivas, pues tienen un nivel de gasto en prestaciones elevado y también consiguen una reducción elevada de la desigualdad. Finalmente, en el tercer cuadrante están los países poco activos en políticas redistributivas, dado que el volumen de gasto es bajo y, en consecuencia, también lo es la reducción de la desigualdad.

Queda de manifiesto, por tanto, que en España, pese a que existe un esfuerzo por invertir más recursos en prestaciones monetarias que la media europea, no se consigue reducir la desigualdad en la misma medida, lo que denota que el diseño del sistema requiere reformas para hacerlo más redistributivo.

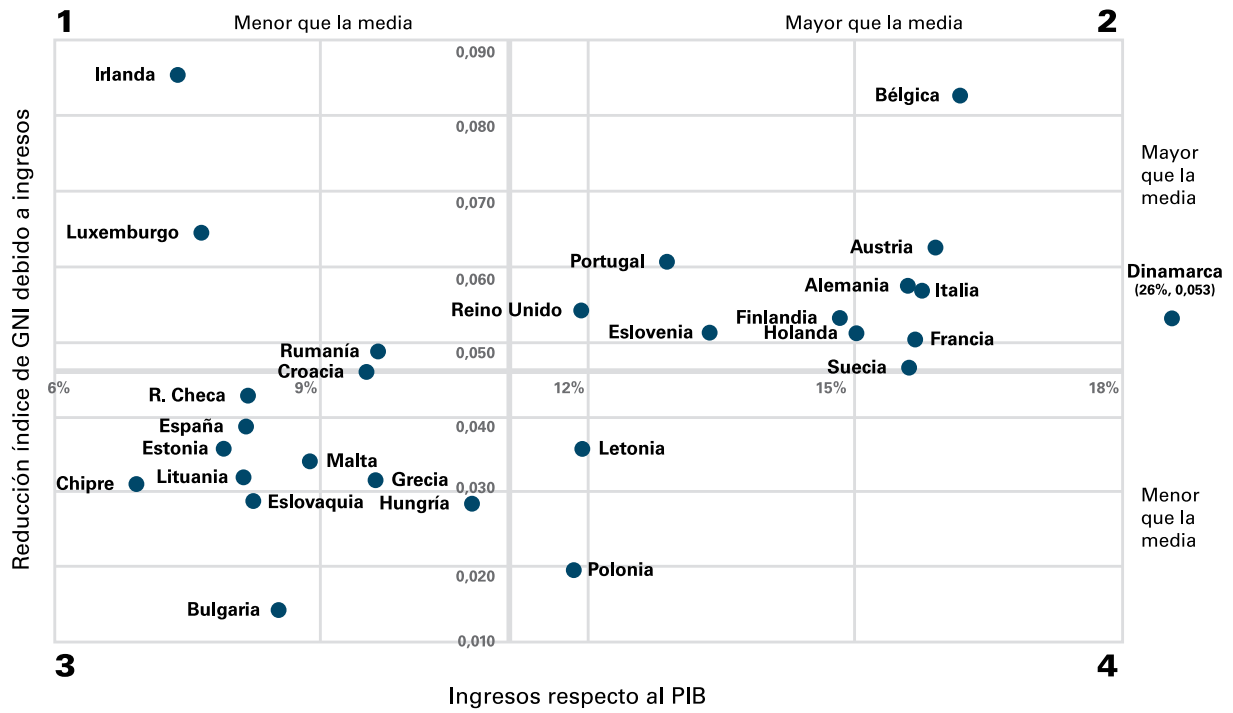
Gráfico 14. Gasto en prestaciones sobre el PIB frente a reducción del índice de Gini, año 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

El mismo análisis se ha repetido utilizando como variables el volumen de ingresos por el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales, y la reducción de la desigualdad. En este caso España se sitúa en el tercer cuadrante, lo que significa que la recaudación obtenida por estos dos ingresos públicos es inferior a la media europea, siendo también inferior a la media la reducción en el nivel de desigualdad.

Gráfico 15. Ingresos por impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales sobre el PIB frente a la reducción del índice de Gini, año 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROMOD.

4

Propuestas y simulación de reformas del sistema de impuestos y prestaciones

A la vista del análisis previo, queda claro en qué aspectos España presenta mayores deficiencias en cuanto a la reducción de la desigualdad. Cabe destacar como objetivo prioritario de futuras reformas el régimen de cotizaciones de los trabajadores a la Seguridad Social, la política familiar y la exclusión social.

Existen otros ámbitos en los que la política española también está claramente por debajo de la media de la UE-28, como la política de vivienda y la de educación. Sin embargo, se trata de dos tipos de políticas en las que la parte de las prestaciones en especie es tan importante o más que el conjunto de prestaciones monetarias.

Intentar aplicar la política de otros países utilizando solo las prestaciones monetarias puede desvirtuar el significado real de estas políticas en su conjunto. En estos ámbitos, el análisis utilizado en este trabajo no resulta completo, ya que deja fuera las prestaciones en especie. También es cierto que la posición de España en cuanto al efecto redistributivo de las pensiones de jubilación está algo alejada de la media. Sin embargo, en la prestación por supervivencia, España se sitúa en primera posición. Si se agregan estas dos funciones, España se situaría aproximadamente en la media europea.

Las propuestas de reforma elegidas lo han sido por su distanciamiento respecto a la media europea. En este sentido, el diseño de las cotizaciones sociales de los trabajadores es claramente insatisfactorio. El volumen de recaudación fiscal respecto al PIB (2,71%) es claramente inferior a la media UE-28 (4,64%). Este dato, en cualquier caso, ha de analizarse con precaución, ya que la distribución de las cotizaciones entre empresa y trabajador varía mucho según los países, y la información de la que disponemos hace solo referencia a la segunda parte.

Sin embargo, el dato que resulta más llamativo es que la recaudación empeora ligeramente la distribución de la renta, con un aumento del índice de Gini de 0,003 puntos, un efecto negativo que solo aparece en España. En general, no se espera que los sistemas de cotización a la Seguridad Social tengan grandes efectos redistributivos. En muchos casos, el cálculo del mismo es proporcional al salario

bruto, por lo que el efecto puede ser casi nulo. Pero existe un conjunto de países cuyo sistema genera un efecto redistributivo no despreciable. Los sistemas de Rumanía, Bélgica, Croacia o Eslovenia reducen el índice de Gini en más de 0,02 puntos.

En segundo lugar, la política de prestaciones contra la exclusión social debe ser también revisada. El gasto sobre el PIB en España es de un 2,71%, frente a una media del 4,64% en la UE-28. No obstante, a diferencia de los países vecinos, el esfuerzo realizado en nuestro país es importante. Sin embargo, los efectos de estas prestaciones sobre la distribución de la renta son limitados (el índice de Gini se reduce 0,004), menos de la mitad de lo conseguido por la UE-28 (0,009).

Por último, la política de prestaciones familiares es uno de los grandes asuntos pendientes. En este ámbito, España figura en el último puesto dentro de la UE-28. El gasto destinado a esta política sobre el PIB es el más bajo de la zona: un 0,36% respecto al 1,12% de la media de la UE-28. Asimismo, ese mayor esfuerzo se traduce también en una mejora clara de la distribución de la renta: en la UE-28 el índice de Gini mejora en 0,014. En España no solo se gasta poco, sino que el efecto sobre la redistribución es muy limitado (0,004). De hecho, ocupa la última posición de Europa.

4.1. Reforma del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social

La primera reforma que se plantea, la del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social, es una medida que, más allá de ir dirigida a combatir la pobreza y la exclusión social en su conjunto, aborda el problema de los trabajadores pobres (Marx y Verbist, 1999). Un problema que se consolida en Europa en 2003 a raíz de su aparición en las pautas europeas de empleo de la Comisión Europea (García e Ibáñez, 2007; European Foundation, 2004 y 2010). En diferentes estudios, se proponen distintas medidas para reducir la pobreza de los trabajadores, como el incremento del salario mínimo, la reducción de las retenciones fiscales y las aportaciones a la Seguridad Social o los complementos de renta específicos para hogares con bajos ingresos (Marx y Nolan, 2013).

Resulta muy preocupante que el sistema de cotizaciones del trabajador a la Seguridad Social empeore la distribución de la renta en España. De hecho, es un caso único en la UE-28. El sistema español es básicamente un sistema proporcional: se aplican unos tipos de cotización fijos (en general, un 6,35%) sobre las bases de cotización. El problema es que estas bases de cotización tienen unos importes mínimos (diferentes en función del tipo de puesto de trabajo) y unos importes máximos (en general, 3.751,20€ mensuales). Ambos límites sin duda hacen este tributo regresivo, por lo que la primera propuesta aquí planteada elimina estos topes, tanto el superior como los inferiores.

Sin embargo, la eliminación de los límites tendría un efecto muy reducido sobre la recaudación y sobre el efecto redistributivo final. La Seguridad Social recaudaría anualmente alrededor de 741 millones de euros adicionales y se mantendría un efecto ligeramente negativo en la distribución de renta, que pasaría de -0,003 a -0,001.

Debido a los problemas anteriores, se ha simulado una política que adopta el sistema belga, uno de los más redistributivos de la UE-28. Este sistema calcula las cotizaciones de manera similar, pero luego introduce una reducción en la cotización (*workbonus*), que es mayor cuanto menor es el salario bruto, teniendo además en cuenta el número de horas de trabajo mensuales (para evitar el efecto pernicioso de la reducción en el caso de trabajo a tiempo parcial). En primer lugar, se calcula lo que podríamos denominar Renta Equivalente a Tiempo Completo (RETC en adelante), que sería:

$$RETC = \text{Salario Bruto} \frac{N^{\circ} \text{ horas a tiempo completo}}{N^{\circ} \text{ horas trabajo reales}}$$

Partiendo de los importes y las condiciones del modelo belga, se han realizado una serie de adaptaciones para el sistema español. Después de distintas combinaciones, se ha optado por una reforma que aumenta en algo más de dos puntos el tipo de cotización (en el caso general pasaría a suponer un 8,50%). Simultáneamente se introduce una reducción básica, que anularía las cotizaciones a la Seguridad Social para trabajadores cuya base mensual de cotización no supere los 800 euros. Esta reducción básica disminuiría suavemente a partir de este umbral hasta ser nula para bases de cotización superiores a 1.300 euros.

Para el cálculo de la reducción final (*workbonus*), se vuelve a ponderar la reducción básica por el cociente entre el número de horas de trabajo reales y el número de horas de trabajo a tiempo completo.

$$Reducción = Reducción \text{ básica} \frac{N^{\circ} \text{ horas trabajo reales}}{N^{\circ} \text{ horas a tiempo completo}}$$

Esta reforma dotaría al sistema de cotizaciones sociales del trabajador de cierta progresividad. Aunque el tipo impositivo sigue siendo proporcional, la introducción de un mínimo exento (el *workbonus*) dota de progresividad al sistema.

A consecuencia de esta reforma, la Seguridad Social vería reducidas sus cotizaciones muy ligeramente, apenas 133 millones de euros anuales, siendo prácticamente neutral en términos recaudatorios. En cuanto al PIB, los ingresos por cotizaciones sociales del trabajador pasarían de un 2,71% a un 2,70%. Además, 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. Esta distribución de la reducción impositiva produce resultados y cambios muy llamativos en el índice de Gini. Si con el sistema actual las cotizaciones sociales del trabajador empeoran la distribución en 0,003 puntos, la reforma propuesta mejoraría el índice de Gini en 0,008 puntos. Es decir, el sistema español devendría claramente redistributivo, pasando de la última posición a situarse muy próximo a la media europea.

4.2. Reforma de la política de exclusión social

En España, el sistema de garantía de ingresos mínimos está basado en las denominadas rentas mínimas autonómicas. Están presentes en todas las CC.AA., con diferentes importes, requisitos y duración. Pero al contrario de lo que pueda parecer, tienen muchos elementos en común.

Sin embargo, el principal problema de estas rentas está en su aplicación. De hecho, EUROMOD no simula estas rentas para España, porque el resultado de la simulación proporciona un gasto que es siete veces superior al dato oficial. Detrás de ello está el problema de la baja participación, muy elevado en este tipo de prestaciones. Pero lo que no tiene una explicación sencilla es que las diferencias regionales son muy grandes.

En Fuenmayor y Granell (2012) se constata las acusadas diferencias entre CC.AA. en la aplicación de las rentas mínimas respecto al importe teórico máximo. Si el País Vasco (70,06%), Navarra (68,05%) o Asturias (57,98%) se acercan a las cifras obtenidas en otros países, en otras CC.AA. como Murcia (1,14%), Extremadura (1,96%), Castilla-La Mancha (2,23%) o Baleares (3,64%) estas cifras están situadas en niveles muy bajos. Por ello, el problema previo que debe afrontarse con las rentas mínimas es el de la extensión de su cobertura. En consecuencia, la propuesta de reforma que planteamos simplemente consiste en «activar» la simulación de las rentas mínimas autonómicas previstas en EUROMOD.

Con ello se transmite la idea de que antes de retocar el diseño político hay que garantizar una implantación real de la política actual. Solo con llevar a cabo la política ya diseñada se mejoraría notablemente el sistema.

Si la política relacionada con las rentas mínimas se implementara completamente, el gasto aumentaría un 58,9%, lo que supone unos 2.000 millones de euros anuales adicionales. España pasaría de dedicar un 0,29% del PIB a un 0,46%. Este mayor gasto aumentaría el número de beneficiarios un 68% (577.491 hogares), con un importe medio ligeramente inferior (pasaría de 334 a 296 euros). Esta reducción en el importe medio se explica porque al llegar a todas las familias que cumplen los requisitos teóricos, los hogares menos necesitados recibirán una prestación inferior.

En resumen, esta reforma en las rentas mínimas mejoraría considerablemente el efecto redistributivo del sistema. Si la política actual reduce el índice de Gini 0,004 puntos, la reforma lo mejoraría más del doble, hasta un 0,010, ligeramente por encima de la media europea.

4.3. Reforma de las prestaciones familiares

El núcleo de las prestaciones familiares en España corresponde a la Prestación no Contributiva por Hijo a Cargo. Los hijos generan el derecho a la prestación hasta los 18 años (más si existe una discapacidad mayor que el 65%), siempre que la renta del hogar no supere los 735,90 euros mensuales. Se trata de una prestación de unos importes monetarios bajos y, sobre todo, sometida a unas restricciones

de elegibilidad muy estrictas. Esta política produce unos resultados claramente insuficientes, pero su reforma será tratada en otro documento.

4.4. Resultados globales

El conjunto de reformas aquí planteadas tiene un coste importante, pero también produce resultados muy significativos. En primer lugar, elimina alguno de los grandes problemas derivados de ciertos tipos de política en los que nuestro país presenta una desventaja clara. En segundo lugar, estas políticas serían mucho más redistributivas y contribuirían a mejorar la situación de nuestro país en nuestro entorno internacional. Los principales cambios se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 4. Principales resultados de la reforma del sistema impuestos-transferencias español

	Coste anual de las reformas		Cambios en el índice de Gini		
	Euros	% PIB	Política actual	Reforma	Diferencia
Áreas intervenidas					
Cotizaciones Sociales	132.908.172	0,01%	-0,003	0,008	0,011
Exclusión Social	2.000.380.548	0,17%	0,004	0,010	0,006
Resto de áreas					
Desempleo	0	0,00%	0,022	0,022	0,000
Jubilación	-10.007.748	0,00%	0,086	0,086	0,000
Supervivencia	-8.444.664	0,00%	0,022	0,022	0,000
Enfermedad	0	0,00%	0,002	0,002	0,000
Discapacidad	0	0,00%	0,015	0,015	0,000
Política Familiar	-84.561.624	0,00%	0,004	0,004	0,000
Educación	0	0,00%	0,001	0,001	0,000
Vivienda	0	0,00%	0,000	0,000	0,000
Impuesto sobre la Renta	1.663.790.736	0,14%	0,042	0,041	-0,001
Total	3.694.063.176	0,32%	0,194	0,210	0,016

Fuente: elaboración propia

Como se ha ido pormenorizando en cada caso, las políticas planteadas suplen las carencias que habían sido detectadas. Evidentemente, estas reformas tienen un coste para la Administración: 3.694 millones de euros anuales. Sin embargo, este esfuerzo tiene una recompensa importante: el índice de Gini mejoraría como consecuencia de estas reformas en 0,016 puntos.

Si la renta de mercado presenta un índice de 0,532, las políticas actualmente vigentes en España logran reducirlo hasta un 0,338, una diferencia considerable. Las reformas aquí planteadas lo llevarían hasta un 0,322, situando a España ligeramente por encima de la media de la UE-28 en lo que se refiere a la potencia redistributiva del sistema

de impuestos y transferencias. Hay otra idea que merece ser destacada y que hace referencia a la interrelación entre las distintas políticas. Aunque en este trabajo se han planteado reformas en dos ámbitos políticos (cotizaciones sociales y exclusión social), estos cambios generan efectos en otras políticas.

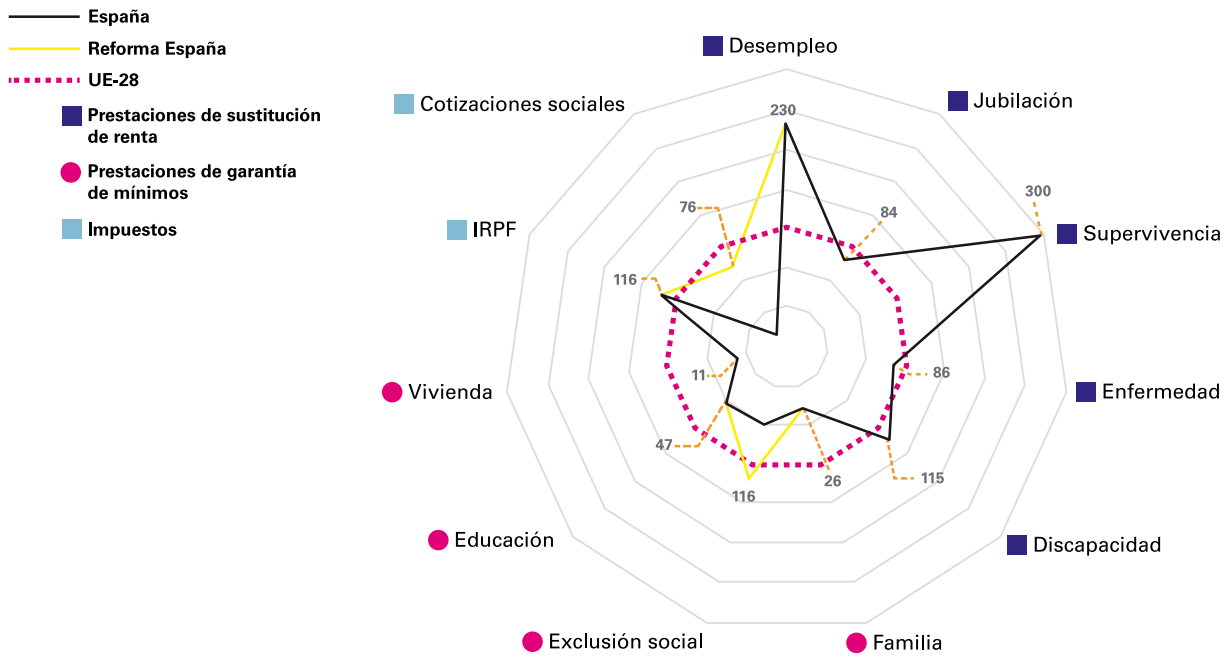
Cuando se introduce una reforma política en el simulador EUROMOD, los datos que produce esta reforma en cada hogar afectan también al cálculo de las demás políticas, ya que algunas variables han cambiado para determinados hogares. En este caso, las políticas de jubilación, supervivencia, familiar y el 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 reformas en 1.664 millones de euros. Al modificarse las cotizaciones del trabajador a la Seguridad Social, que son consideradas un gasto deducible de los rendimientos del trabajo en el IRPF, cambia de manera importante la factura fiscal de los trabajadores. Los individuos de menor renta pagarán una menor cotización, pero verán aumentado su impuesto sobre la renta, al contrario de lo que ocurrirá con los sujetos de renta más elevada.

Pero los cambios no son en absoluto simétricos, como se comprueba en el resultado final. Tanto es así que las reformas referidas en este trabajo generan un ligero empeoramiento en el efecto redistributivo del IRPF (de un 0,042 a un 0,041).

Este tipo de simulaciones globales ponen de manifiesto las estrechas dependencias existentes entre distintos tipos de políticas. Por ello, los análisis aislados no recogen completamente las consecuencias de una determinada reforma. Solo los simuladores completos del sistema de impuestos y transferencias recogen estos efectos derivados.

El siguiente gráfico resume los resultados de estas reformas. Fundamentalmente, se repite el gráfico 13 anterior, al que se le ha añadido una nueva serie con los resultados de las reformas citadas.

Gráfico 16. Efectos redistributivos de la política española actual y efectos diferenciales de las reformas planteadas.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de EUROMOD.

La serie que corresponde a la reforma introducida en este apartado mejora claramente los ámbitos relacionados con la exclusión social y las cotizaciones sociales. El efecto redistributivo derivado de la política de ingresos mínimos y del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social estaría ligeramente por encima de la media europea.

5

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 renta generada por el mercado en España es mucho más desigual en la actualidad que antes de comenzar la Gran Recesión. El sistema de impuestos y transferencias redistribuye considerablemente la renta, aunque esta capacidad redistributiva también se ha debilitado por la crisis. En el año 2014 la renta disponible del 10% más rico de la población era catorce veces mayor que la que correspondía al 10% más pobre. 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%) es ligeramente inferior a la media UE-28 (13,7%). Las prestaciones se pueden clasificar en dos grandes grupos: prestaciones de sustitución de rentas (desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad y discapacidad) y prestaciones de garantías de mínimos (familia, exclusión social, educación y vivienda). La combinación de estos dos tipos de prestaciones permite distinguir cinco modelos de estados de bienestar en la UE-28: países nórdicos, del este, mediterráneos, continentales y anglosajones.
- // Respecto al peso de los ingresos sobre el PIB analizados, España está también por debajo (8,2%) de la media europea (12%). El impuesto sobre la renta suele pesar más que las cotizaciones sociales de los trabajadores, aunque los pesos son muy variables por países. También aquí es posible identificar distintos modelos de estados: continentales, mediterráneos, nórdicos y del este.

- // 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. La media europea reduce este índice en 0,209 puntos. España se sitúa en la décima peor posición. 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 empeoran la distribución de la renta en España (-0,003), único índice negativo en Europa. Consecuentemente, España se sitúa en la última posición, quedando muy por detrás de la media europea (0,011).
- // En el caso de España se detectan problemas especialmente graves en las políticas relacionadas con las cotizaciones a la Seguridad Social y la política de exclusión social, proponiéndose reformas en cada uno de estos ámbitos. Para analizar los efectos de las posibles reformas, en el caso de las cotizaciones a la Seguridad Social se ha adoptado el sistema belga. En el caso de las rentas mínimas, la propuesta es lograr una aplicación efectiva de la regulación existente.
- // Las reformas simuladas tienen un coste relevante, pero generan un impacto muy importante en la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones español. Después de estas reformas, el Estado del bienestar español se situaría en el entorno europeo en cuanto al efecto redistributivo de cotizaciones sociales y exclusión social.

Referencias

Barr, N. y Diamond, P. (2006). *The economics of pensions*, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39.

Camas, F. y Ubasart, G. (2018). *Manual del Estado del Bienestar y las políticas sociolaborales*. Barcelona: Huygens Editorial.

Cantó, O. (2013). *La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos*, *Papeles de Economía Española*, 135: 153-165.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

EUROMOD (2018). *Country Report documents*. Disponible en: <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>

EUROMOD (2018). *Spain Country Report document*. Disponible en: https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year9/Y9_CR_ES_Final.pdf

European Foundation (2004). *Working Poor in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Dublín.

European Foundation (2010). *Working Poor in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Dublín.

Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà, Il Mulino*. Bologna.

Ferrera, M. (1996). *The 'Southern model' of welfare in social Europe*. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.

Fuenmayor, A. y Granell, R. (2012). *La política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Simulación y evaluación de las políticas estatales y autonómicas*. Tesorería General de la Seguridad Social: Premio FIPROS 2011/34.

García, I. e Ibáñez, M. (2007). *Los trabajadores pobres y los bajos salarios en España: un análisis de los factores familiares y laborales asociados a las distintas situaciones de pobreza*. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 14: 41-67.

Gimeno, J. A. (2004). *Exclusión social y estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Institute for Social and Economic Research, University of Essex, *EUROMOD: Version H1.0+ [software]*, December 2017.

Marx, I. y Nolan, B. (2013). *Trabajadores pobres, Papeles de economía española*, 135: 99-118.

Marx, I. y Verbist, G. (1999). *Low-Paid Work and Poverty: A Cross-Country Perspective*, en S. Bazen, M. Gregory and W. B. Salverda, (eds.) *Low-Wage Employment in Europe*. Aldershot: Edward Elgar, pp. 63-82.

Ochando, C. (1999). *El Estado del Bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona: Ariel.

Ruiz-Huerta, J., Ayala, L. y Loscos, J. (2015). *Estado del Bienestar y sistema fiscales en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES).

**Observatorio
Social**
de "la Caixa"



Fundación "la Caixa"
