

Abril 2020

Documento
técnico
del informe:

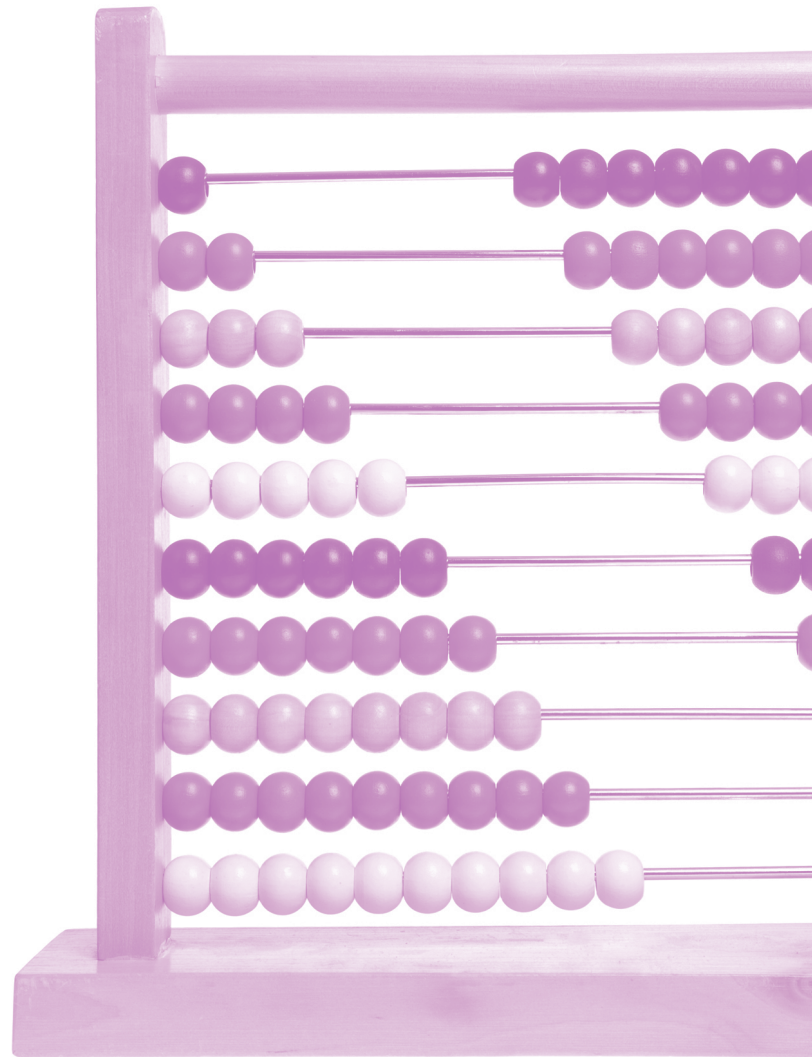
**Los efectos
redistributivos
de las prestaciones
sociales y los
impuestos: un estado
de la cuestión**

Luis Ayala

UNED y Equalitas

Olga Cantó

Universidad de Alcalá y Equalitas



Créditos

Sumario

**Observatorio Social
de “la Caixa”**

**Fundación Bancaria
“la Caixa”, 2020
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma**

ISBN: 978-84-9900-264-4

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

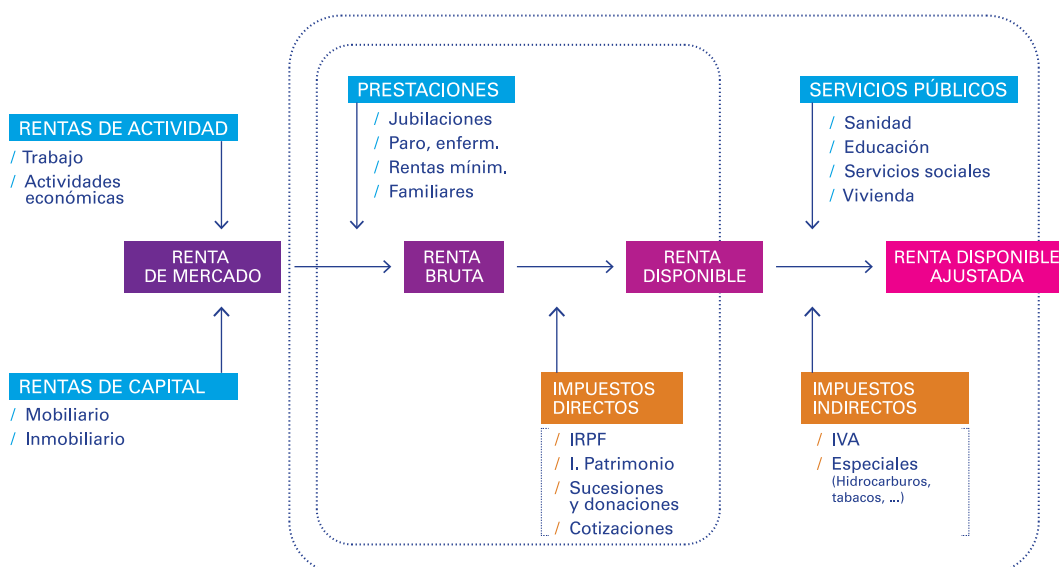
03	Introducción
06	Tendencias de la desigualdad en España
10	Efectos redistributivos de las prestaciones monetarias
17	La incidencia redistributiva de las prestaciones en especie
21	Efectos redistributivos de los impuestos
27	Conclusiones

1

Introducción

La renta disponible que los hogares pueden dedicar al consumo y el ahorro en las economías desarrolladas tiene varios componentes. El primero son las rentas de mercado (salarios e ingresos de actividades económicas de cualquiera de sus miembros), el segundo son todas las prestaciones del Estado (por jubilación, viudedad, desempleo, familia, rentas mínimas, etc.) que, al sumarlas a la renta de mercado, nos permiten conocer lo que se denomina renta bruta o renta antes de impuestos. La renta disponible de los hogares es el resultado de restar de esta renta bruta todos los impuestos directos que deben pagar los miembros del hogar (IRPF, cotizaciones sociales, impuesto sobre el patrimonio y de sucesiones y donaciones). Finalmente, si deseamos que la renta disponible incorpore un concepto de bienestar más amplio podemos añadir a esta renta disponible las prestaciones del Estado en especie y restar los impuestos indirectos como el IVA y los impuestos especiales que los hogares pagan a través del consumo. Este último concepto de renta se denomina renta disponible ajustada.

Gráfico 1. Esquema de los componentes de distintos conceptos de renta

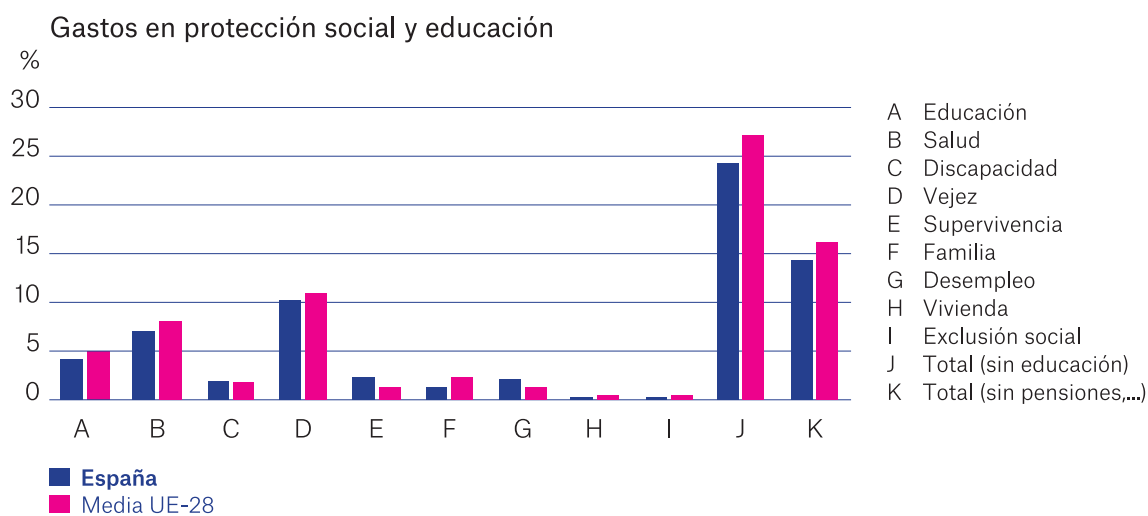


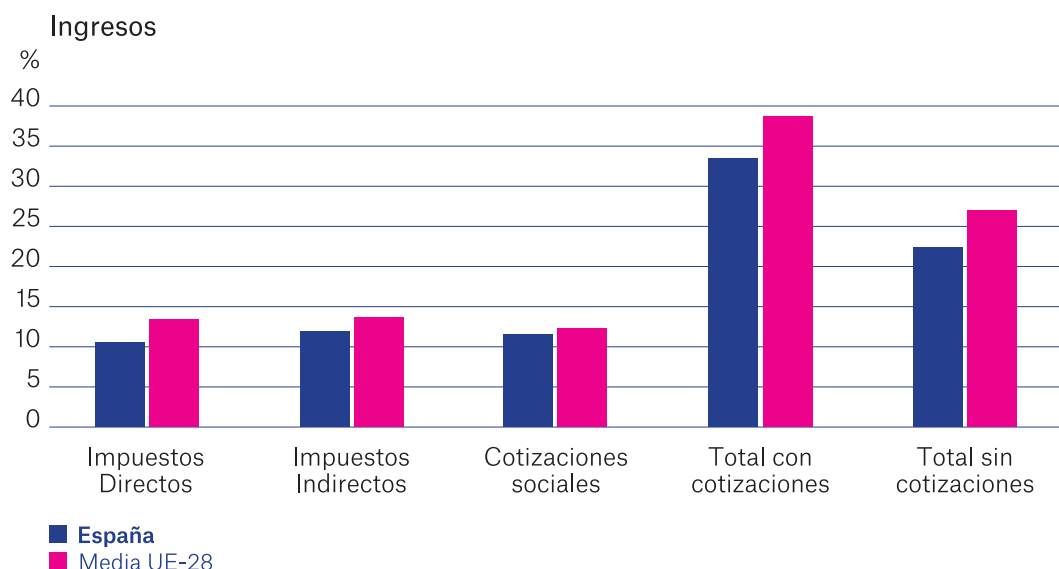
Fuente: Elaboración propia.

Diversos informes y estudios han ido mostrando cómo una de las principales causas de la mayor magnitud de la desigualdad en España es la menor capacidad que tienen las políticas públicas para reducir las desigualdades que se producen en la renta de mercado. Cualquier intento de explicación de la desigualdad en nuestro país pasa, por tanto, por identificar qué instrumentos dentro de ese sistema de impuestos y transferencias producen un efecto igualador de las rentas y cuáles no.

El Gráfico 2 presenta un primer resumen de la relevancia económica de cada elemento redistributivo en perspectiva comparada con la media de la Unión Europea de los 28. Los gastos en protección social más importantes en España, al igual que en otros países europeos son los de vejez, salud y educación, con un 10, un 7 y un 4 por ciento de porcentaje del PIB. Esos tres gastos sumados son algo inferiores a la media de los países de la UE-28. España destaca por dedicar un menor esfuerzo presupuestario que en otros países a la protección social de la familia, la vivienda y la protección social y algo superior en desempleo y supervivencia. Respecto al peso relativo de los ingresos, España destaca por recaudar menos que la media de la Eurozona y que la de la UE-28. La distancia es de 6,4 puntos porcentuales menos en impuestos y cotizaciones sociales, de los que 3,7 puntos corresponden a impuestos directos e indirectos.

Gráfico 2. Relevancia de cada uno de los instrumentos redistributivos en 2016, en % del PIB





Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat Database (Social Protection, Public Expenditure on Education), European Commission, Data on Taxation. Los datos sobre Educación corresponden a 2015.

El principal objetivo de este informe es revisar las distintas figuras que componen ese sistema, definir en qué medida contribuyen o no a redistribuir la renta y repasar cuáles han sido las principales tendencias en ese efecto. Para ello se revisan los principales estudios que han tratado de identificar el efecto corrector de la desigualdad de cada instrumento. La estructura del informe es como sigue. En primer lugar, se revisan las principales tendencias de la distribución de la renta, señalando brevemente algunos de los factores que explican su evolución. En segundo lugar, se analiza la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias. En tercer lugar, se realiza una misma tarea con las prestaciones sociales en especie. En un cuarto apartado, se resume la evidencia conocida sobre el efecto redistributivo de los principales impuestos que pagan los hogares. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

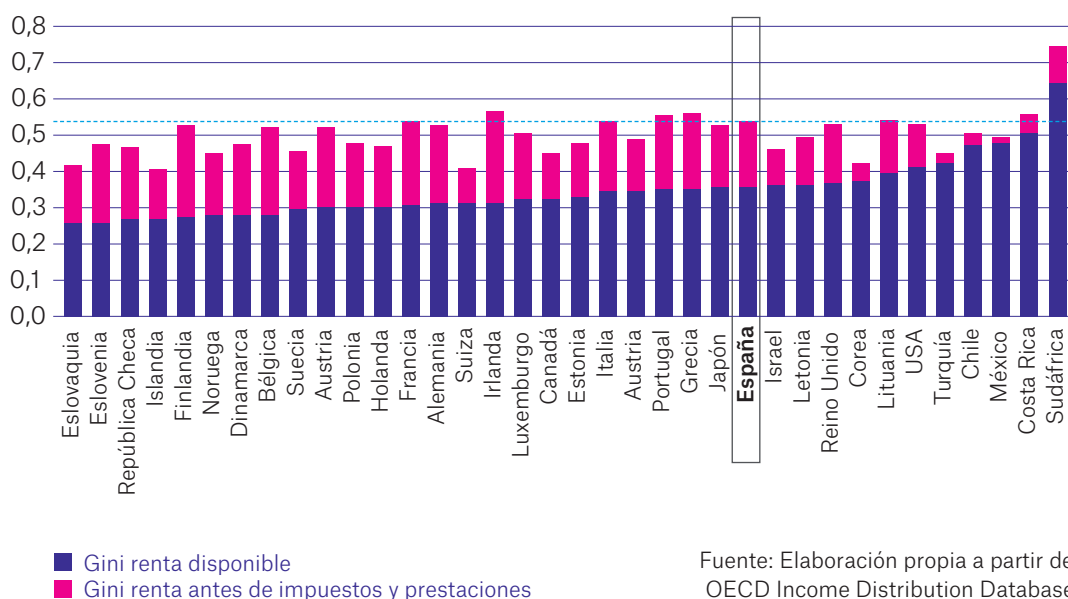
2

Tendencias de la desigualdad en España

Uno de los problemas más arraigados en la estructura social en España es la extensión de las diferencias de renta entre hogares e individuos. España es actualmente uno de los países de la Unión Europea donde la desigualdad es más alta, con niveles solo superados por un reducido grupo de países de menor renta per cápita. Esta caracterización no es exclusiva del período reciente, si bien la intensidad y la larga duración de la pasada crisis económica han sido clave para que los indicadores aumentaran más que en otros países y alcanzaran los valores más altos de las últimas cuatro décadas. En la posterior etapa de recuperación de la actividad económica y del empleo, estos indicadores han mostrado una cierta resistencia a la baja, lo que parece indicar que la desigualdad en España tiene un importante componente estructural.

La desigualdad estructural de nuestro país se tendido a atribuir a dos factores determinantes: la singularidad del mercado de trabajo español, con altos niveles de desempleo y una alta precariedad laboral, y la debilidad de la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones sociales. Tal como muestra el Gráfico 3, la desigualdad antes de que entre en juego el sistema de impuestos y transferencias medida a través del índice de Gini –cuyos valores se mueven entre 0, máxima igualdad, y 1, mínima igualdad– no es muy diferente de la de otros países de renta alta, mientras que cuando se mide con la renta disponible es uno de los países europeos donde mayores son esas diferencias. Parece obligado, por tanto, conectar los cambios en la desigualdad con los de la capacidad redistributiva de las prestaciones e impuestos.

Gráfico 3. Desigualdad de la renta primaria (antes de impuestos y prestaciones) y de la renta disponible (después de impuestos y prestaciones), 2016



Los estudios sobre las tendencias a largo plazo de la desigualdad han recibido un notable impulso en la última década en varios países. En el caso de España, reconstruir esas tendencias es más complicado. Si bien han sido notables los avances en el desarrollo de bases de datos de hogares, las comparaciones en el tiempo de la distribución de la renta siguen estando sujetas a frecuentes rupturas metodológicas. Las únicas posibilidades de estudio de la desigualdad en el largo plazo son las que ofrecen las distintas *Encuestas de Presupuestos Familiares* (EPF) elaboradas desde comienzos de los años setenta en distintos momentos del tiempo.



RECUADRO 1. ¿CON QUÉ VARIABLE SE MIDE LA DESIGUALDAD?

Aunque en la mayoría de los países de renta alta la desigualdad se mide tomando como referencia la distribución de los ingresos entre hogares o individuos, el debate sobre qué variable es la más adecuada para medir la desigualdad dista de estar resuelto. Las dos variables más frecuentes son la renta y el gasto de los hogares. Optar por una u otra puede afectar tanto a los niveles estimados de desigualdad como a su estructura. Las principales ventajas del gasto son:

- / Su mayor estabilidad, ya que sus fluctuaciones son menores que las de los ingresos
- / La mayor disponibilidad estadística en el largo plazo
- / Una menor subestimación que los ingresos

La opción del gasto no está exenta de problemas, al resultar complejo diferenciar si un bajo nivel observado corresponde a unas determinadas preferencias o a la insuficiencia real de los recursos, aparte de las dificultades para tratar en las encuestas los problemas de “estacionalidad” de las pautas de consumo (mayores gastos en determinados momentos) y para determinar el adecuado flujo de consumo que proporcionan los bienes duraderos (automóviles, muebles, electrodomésticos, etc.). Los ingresos, ofrecen, además, mayor riqueza para el análisis, al permitir analizar los componentes de las fuentes de renta de los hogares y disponer de bases de datos internacionales comparables. No obstante, sufren el problema de la posible transitoriedad en su percepción, el ya citado de subestimación de los ingresos declarados y una mala calidad, en general, de la información sobre las rentas de los hogares más pobres y más ricos.

Tabla 1. Diferencias en los niveles de renta del 10% con ingresos más altos, el 10% con ingresos más bajos y la mediana de la población

	D9/D1	D9/D5	D5/D1
1973	3,98	1,95	2,04
1980	4,18	1,97	2,12
1990	3,72	1,89	1,97
1996	3,87	1,97	1,97
2007	3,66	1,80	2,03
2017	4,09	1,86	2,20

D9: nivel de ingresos a partir del cual se está entre el 10% de la población con más renta.

D5: nivel de ingresos que divide la población en dos mitades iguales.

D1: nivel de ingresos por debajo del cual se está entre el 10% de la población con menos renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Presupuestos Familiares* (1973, 1980 y 1990: encuesta básica; 1996: encuesta continua; 2007 y 2017: nueva encuesta)

Ante estas restricciones, resulta complejo dibujar un retrato de la desigualdad en el largo plazo similar al de los países mencionados, aunque es posible, con todas las cautelas, tratar de sintetizar esas tendencias. La Tabla 1 recoge esa evolución a partir de un sencillo indicador de distancia entre percentiles. La ventaja de trabajar con este tipo de medidas de la desigualdad es que permite identificar en qué parte de la distribución -rentas bajas, medias o altas- se han producido los principales cambios en el largo plazo. En términos generales, en las últimas décadas tienen más peso casi todo el período estudiado han pesado más los cambios en la zona que comprende desde las rentas medias a las más bajas para explicar la desigualdad.



RECUADRO 2. ¿CÓMO SE COMPARAN HOGARES CON TAMAÑOS Y NECESIDADES DIFERENTES?

Aunque lo que se pretende medir, normalmente, es la distribución personal de la renta, la mayor parte de la información sobre esta variable se refiere al conjunto del hogar. Muchas de las rentas se ponen en común y son el resultado de la actividad o apoyo mutuo de todos los miembros del hogar. En consecuencia, el ingreso o renta monetaria disponible de los hogares es la variable que se toma como referencia inicial.

Para poder hacer comparaciones homogéneas entre hogares heterogéneos hay que corregir la renta familiar teniendo en cuenta el ahorro en el gasto que supone la convivencia de varios miembros dentro del hogar, como las distintas necesidades o sus características específicas. A tal fin se establecen escalas de equivalencia que permiten un ajuste de las rentas más preciso que la simple división por el número de miembros. En la Unión Europea se ha generalizado el uso de la escala que asigna al primer adulto el valor de la unidad, 0,5 al resto de los adultos y 0,3 a los niños. La renta del hogar se divide entre la escala correspondiente para obtener la renta por adulto equivalente.

A partir de la Tabla 1 y de la síntesis de varios trabajos, es posible resumir la evidencia conocida sobre el comportamiento de la desigualdad en las siguientes etapas:

- // Cambios en la desigualdad de reducida magnitud en los años setenta. La intensa crisis económica de ese período no dio lugar un gran aumento de la desigualdad. Pese a que el desempleo creció rápidamente, su efecto sobre la desigualdad fue parcialmente compensado por el notable aumento de los salarios y por el tardío desarrollo de los instrumentos básicos del Estado de Bienestar, incluyendo la puesta en marcha de un sistema mucho más ambicioso de fiscalidad progresiva.
- // Notable reducción de la desigualdad en los años ochenta. La recuperación económica en dicha década, sobre todo en su segunda mitad, hizo que disminuyera el desempleo, aunque sin bajar del 15%, y que se elevaran los salarios. Especialmente importante fue el crecimiento del gasto social en la segunda mitad de la década. La desigualdad disminuyó en un periodo en el que en la mayoría de los países de la OCDE se estaba iniciando el proceso contrario.
- // Estabilidad en la distribución de la renta en el periodo anterior a la crisis. Tras un cierto repunte de la desigualdad en la primera mitad de los años noventa, como consecuencia de una breve pero intensa etapa recesiva, los indicadores de desigualdad permanecieron muy estables a pesar de la prolongada etapa de bonanza económica. El crecimiento de la actividad económica y, sobre todo, la reducción del desempleo, que llegó a situarse por debajo del 8%, no tuvieron traducción en una mejora de los indicadores de desigualdad.
- // Crecimiento de la desigualdad en la crisis. El veloz aumento del desempleo hasta niveles superiores al 25%, el incremento de las diferencias salariales cuando se derrumbó el sector de la construcción y los recortes en las políticas redistributivas hicieron que la desigualdad aumentara en España muy notablemente durante la crisis económica y que lo hiciera, además, a un ritmo mayor que el de la mayoría de los países europeos.
- // Reducción moderada de la desigualdad en la etapa de recuperación. Los datos correspondientes a la etapa más reciente muestran una reducción lenta de la desigualdad, a pesar de la caída del desempleo y la reactivación de la economía. Los principales indicadores de desigualdad se han reducido, pero a un ritmo mucho más lento que con el que crecieron durante la crisis.

3

Efectos redistributivos de las prestaciones monetarias

En la mayoría de los países de renta alta, el principal efecto redistributivo de la intervención pública procede de las prestaciones monetarias que reciben los hogares. En el caso de España, la evidencia conocida se resume en que el sistema de impuestos y prestaciones es uno de los menos efectivos en la redistribución de las rentas familiares de toda la Unión Europea. Dos de sus principales características son el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y el papel igualador del impuesto sobre la renta, que, aunque todavía relevante, ha ido reduciéndose tras las reformas impositivas de los años noventa y principios de este siglo. A su vez, la red de garantía de ingresos -prestaciones no contributivas- es mucho más débil que en otros países europeos.

Pensiones

Un resultado común de los trabajos que han analizado el efecto sobre la desigualdad de los distintos componentes del sistema de prestaciones e impuestos es que las pensiones son el principal instrumento igualador de las diferencias de renta en España. Aunque a priori un sistema de reparto no tiene objetivos explícitos de redistribución son varios los canales a través de los que se produce ese efecto moderador de las diferencias de renta.

Una de esas vías es la redistribución que se produce entre las distintas generaciones de trabajadores. Dado que las pensiones actuales no se financian con las cotizaciones individuales previas sino con las actuales, las mejoras en los niveles de renta y salarios de generación en generación producen con carácter automático una transferencia de renta de las generaciones de trabajadores actuales a las pasadas. Hasta la crisis, cada generación tenía un salario medio en términos reales superior al de la generación anterior. El cambio de ciclo hizo, sin embargo, que en la última generación incorporada al mercado de trabajo no se diera esa situación.

El principal efecto redistributivo se produce, en cualquier caso, a través de la redistribución desde los trabajadores con mayores salarios a los que tienen remuneraciones menores y períodos de cotización más cortos. La existencia de

pensiones mínimas y máximas contribuye, por definición, al estrechamiento de las diferencias en las rentas percibidas en la etapa de retiro respecto de las percibidas durante los años de actividad económica. En 2019, el 11,9% de los pensionistas cobraban la pensión máxima y más del 5% del gasto total en pensiones se destinaba al complemento a mínimos.

En general, todos los elementos que determinan las cuantías de las pensiones pueden afectar a su capacidad redistributiva. Se encuentra entre ellos las decisiones sobre su revalorización de las pensiones o la forma de determinar la base reguladora de la pensión, que toma como referencia los últimos años trabajados. Por otro lado, existen dos tipos de pensiones, con diferentes efectos sobre la distribución de la renta. Las contributivas, que se generan como derecho a partir de las contribuciones previas, y las no contributivas, destinadas a quienes no han accedido a las primeras y no tienen recursos económicos suficientes, financiadas a través de las aportaciones del Estado, que benefician claramente a los hogares con rentas más bajas.



RECUADRO 3. PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

El efecto de una prestación sobre la desigualdad depende de su progresividad -cómo se concentra en las rentas más bajas-, de su dimensión o nivel de gasto realizado y del grado de reordenación -cómo se reubican los hogares o individuos en la escala de rentas después de la prestación. Para analizar la progresividad se pueden realizar análisis gráficos que nos muestren la parte proporcional del gasto en una prestación que reciben los hogares según su nivel de renta, comparándola con cómo se distribuye la renta.

Para realizar comparaciones de progresividad entre distintos tipos de prestaciones de un mismo sistema o de sistemas de distintos países necesitamos un indicador completo de progresividad. El más conocido es el propuesto por Kakwani, que junto al de Suits, es el más utilizado para medir la progresividad de un impuesto y se puede utilizar para medir la progresividad de una prestación. El índice se define como la diferencia entre el índice de concentración del gasto total en la prestación y el índice de Gini de la distribución de la renta sin la prestación.

Para analizar la dimensión de las prestaciones se mide su peso relativo en la renta familiar, o lo que es lo mismo, el tipo medio efectivo de la prestación, que es el que resulta de calcular la media para todos los individuos u hogares del ratio entre la cuantía total de las transferencias recibidas y la renta antes de recibir la prestación. Las comparaciones de España con otros países europeos de alta renta suelen mostrar que mientras que el grado de progresividad del sistema de prestaciones en su conjunto resulta ser bastante similar, en términos de dimensión las prestaciones españolas son mucho más bajas, lo que explica su menor efecto redistributivo.

Las estimaciones disponibles muestran que, por las características descritas y el volumen de gasto y beneficiarios, las pensiones son la principal prestación correctora de la desigualdad en España, con un efecto mucho mayor de las prestaciones contributivas que las no contributivas. En general, en casi todos los países de la Unión Europea, el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones es poco relevante, resultando este impacto en España particularmente modesto. Los datos muestran que es en los países con tasas de pobreza e indicadores de desigualdad más bajos -los países nórdicos, sobre todo- donde las prestaciones distintas de las pensiones tienen un mayor efecto sobre la desigualdad. En contraste,

el modelo mediterráneo de protección social se ha caracterizado por hacer descansar en el sistema de pensiones la mayor responsabilidad en la corrección de las desigualdades de renta entre los hogares.

Este mayor efecto redistributivo de las pensiones no sólo se mantuvo durante la crisis, sino que cobró más fuerza debido a la estabilidad de sus cuantías y a la caída del resto de rentas. Este proceso ha ido contribuyendo a una indudable mejora de la posición de las personas mayores en la distribución de la renta durante las cuatro últimas décadas. Los problemas tradicionales de alejamiento de las pensiones de las rentas medias, la reducida intensidad protectora de algunas de ellas, como las de viudedad, o la intermitencia de los historiales laborales en algunos colectivos, se han ido corrigiendo en el tiempo y esa mejora se intensificó durante la crisis. Las personas mayores pasaron de ser el grupo de edad más vulnerable a principios de los años noventa a ser en la actualidad el que tiene una mejor situación respecto al umbral de pobreza.

Además de los aspectos citados hay otros dos elementos redistributivos que han atraído el interés de los investigadores:

// Un elemento relevante para el análisis de la desigualdad es el efecto que tienen las pensiones sobre la equidad entre territorios. Aunque la legislación no establece ningún tipo de determinación territorial de las cuantías, existen diferencias considerables en la pensión media de cada Comunidad Autónoma. Las explicaciones de esta realidad coinciden en señalar dos razones fundamentales: una económica y otra institucional. La primera surge, fundamentalmente, por la marcada heterogeneidad en las pautas de especialización en las diferentes zonas del territorio, que hace que las bases de cotización y las cuantías sean distintas en las diferentes regiones. Por otro lado, el sistema español de Seguridad Social ha tenido, tradicionalmente, un alto nivel de fragmentación, por el mantenimiento durante décadas de un sistema de regímenes especiales que acompañaban al régimen general. Dada la existencia de niveles de protección muy diferentes según regímenes, esta diversidad territorial hace que las cuantías de las pensiones difieran considerablemente en cada territorio.

// Otra dimensión relevante en el efecto redistributivo de las pensiones es la persistencia de una importante brecha de género. Aunque se ha ido reduciendo la distancia, la pensión media de las mujeres es casi un tercio menor que la de los hombres. Su mejora depende tanto de la evolución de las pensiones mínimas y de las cuantías de las de viudedad como, sobre todo, de las condiciones laborales que hacen que sus historiales de cotización sean menos completos.

Prestaciones por desempleo

Las prestaciones por desempleo pueden suponer una proporción importante del salario que se tendría si se estuviera trabajando. Si se diseñan de tal manera que beneficien especialmente a los trabajadores con rentas más bajas, pueden contribuir a reducir la desigualdad en la distribución de la renta. Tal como está definida esta forma de protección, no existe un vínculo explícito entre las cotizaciones pagadas

y la probabilidad de desempleo, sino que aquéllas dependen del salario de cada trabajador. En la práctica, los trabajadores con salarios más bajos y con mayor riesgo de desempleo tienden a recibir prestaciones más altas en términos relativos en comparación con los individuos con cotizaciones también más altas.

Por otro lado, existen elementos institucionales, como en el caso de las pensiones, que condicionan el efecto redistributivo de las prestaciones por desempleo. Un elemento clave es el tránsito a la modalidad asistencial de protección cuando se agota el derecho al seguro de desempleo. Esta modalidad ha crecido en los últimos años, ante el crecimiento del paro de larga duración. El resultado es una creciente diferenciación según el tipo de protección recibida, que traslada al ámbito de las políticas redistributivas las propias desigualdades del mercado de trabajo. Además, como en el caso de las pensiones, la redistribución también tiene un componente sectorial y territorial. La probabilidad de desempleo es considerablemente superior en unos sectores productivos que en otros y la incidencia del desempleo es muy desigual por territorios.

Los estudios que han analizado comparativamente el impacto sobre la desigualdad de las prestaciones de desempleo apuntan a una mayor magnitud en España de este efecto. Por su peso en el total del gasto en prestaciones, debido a la persistencia de tasas de desempleo muy superiores a las de otros países europeos.

Los trabajos que analizan el efecto redistributivo de las distintas prestaciones coinciden en identificar las prestaciones por desempleo, como las segundas, después de las pensiones, aunque a gran distancia, con una mayor incidencia sobre la distribución de la renta. Este efecto aumentó en la crisis por el aumento del peso de este tipo de transferencias en la renta de los hogares con personas desempleadas.

En el largo plazo, hay tres rasgos que definen ese efecto redistributivo:

- // El primero es su marcado carácter anticíclico, con un efecto normalmente más intenso en las etapas de recesión económica, aunque algunos estudios ponen en cuestión ese vínculo. La elevada rotación en el mercado laboral lleva a un alto número de transiciones entre las situaciones de ocupación y desempleo aun en fases de aceleración económica. Esto hace que la frecuencia de entrada en el sistema de protección sea elevada.
- // Los trabajos destacan una cierta moderación del efecto redistributivo desde los años noventa por la contención en la expansión del sistema. Ese efecto está muy condicionado por la evolución de la tasa de cobertura (proporción de personas desempleadas que reciben prestación). Mientras que esta tasa aumentó desde 2001 a 2010, pasando del 58 al 78%, descendió hasta el 55% en 2016, nivel más bajo de las últimas décadas, y se volvió a elevar por encima del 60% en 2019.
- // En tercer lugar, a medida que se ha ido produciendo un trasvase desde la modalidad contributiva a la asistencial ha ido disminuyendo el efecto

redistributivo de estas prestaciones. El aumento del desempleo de larga duración hizo que aumentara el peso del subsidio, acentuándose la tendencia de asistencialización del sistema de las últimas décadas.

Prestaciones de garantía de ingresos

Otro instrumento relevante para la corrección de la desigualdad en los Estados de bienestar contemporáneos son las prestaciones que constituyen la última red de protección económica. Afectan, sobre todo, a los hogares con rentas más bajas y resultan fundamentales para reducir la pobreza. Siendo prestaciones por definición muy progresivas, pueden ser también un instrumento importante de cara a la reducción de la desigualdad de la distribución de la renta disponible.

Aun tratándose de prestaciones cuya vocación básica es la reducción de la pobreza, en los últimos años han sufrido importantes transformaciones para dar respuesta a otros objetivos, favorecer la participación laboral. Otro factor de cambio ha sido la emergencia de nuevas necesidades sociales, ligadas, sobre todo, a los cambios demográficos, como la inmigración y los cambios en la tipología de hogares, y laborales, como el aumento de los trabajadores de bajos salarios y del desempleo de larga duración. En la crisis, el crecimiento de las necesidades fue paralelo al de la restricción en los recursos disponibles para la financiación de las prestaciones, agravándose los problemas para que pudieran cubrir eficazmente el objetivo general de reducción de la pobreza.

El sistema de prestaciones de garantía de ingresos en España presenta algunos rasgos singulares en el marco comparado. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países europeos, no existe como tal una última una red de protección económica que cubra de forma homogénea a colectivos y territorios. El sistema actual es la suma de prestaciones muy diferentes, que fueron introduciéndose gradualmente con objetivos y lógicas de funcionamiento muy distintas. El resultado es un mosaico muy complejo de prestaciones que ofrecen distintos niveles de protección por grupos de población y territorios. Las cuantías de las distintas prestaciones que forman esta última red son, además, muy bajas respecto al umbral de pobreza y muy distantes del promedio europeo.

En este contexto, cabe esperar que los efectos de estas prestaciones sobre la desigualdad sean inferiores a los de las otras dos prestaciones revisadas anteriormente. Hay un gran consenso en señalar que, efectivamente, ese efecto es muy reducido, debido a su escasa incidencia sobre la renta media de los hogares españoles. Los estudios coinciden en señalar también que la progresividad de estas prestaciones es muy alta. Una de las conclusiones más frecuentes de los trabajos que han analizado el impacto redistributivo de las distintas prestaciones sociales en las últimas décadas confirman, de hecho, como rasgo destacado la notable progresividad de este tipo de prestaciones.

Dentro de las prestaciones que dan forma al sistema de garantía de ingresos, probablemente las más controvertidas son las rentas mínimas de las Comunidades

Autónomas. Aunque suponen una parte pequeña del sistema (un 6% del gasto total, aproximadamente) suelen ser protagonistas principales del debate sobre las prestaciones asistenciales, al tratarse de las únicas prestaciones de carácter no específico que ofrecen protección frente al riesgo general de pobreza y por su carácter completamente descentralizado. Estas características han dado origen a diversos estudios que han tratado de evaluar sus efectos sobre la desigualdad. Las principales conclusiones que pueden deducirse de los trabajos empíricos son:

// Persistencia de desigualdades muy grandes en la adecuación (relación entre las cuantías de las prestaciones en cada región y el umbral de pobreza) y en la cobertura (porcentaje de hogares por debajo de un umbral de necesidad que reciben las prestaciones) en cada territorio. Mientras que en algunas comunidades esa cobertura llega a superar el 100% cuando se toma como variable de referencia el número de hogares sin ingresos, en otras la relación no llega al 10%. Las diferencias también son muy amplias en la adecuación ofrecida. Aunque la mayoría de las comunidades presentan indicadores de adecuación bajos o muy bajos en el contexto europeo, algunas regiones se sitúan en la parte alta del ranking europeo (País Vasco y Navarra).

// El principal problema, en cualquier caso, en términos de la equidad interterritorial, no es tanto la cobertura desigual de las necesidades sino que en algunas comunidades las cuantías se sitúan muy por debajo del umbral de pobreza.

Prestaciones familiares

En la mayoría de los países europeos, las prestaciones familiares tienen un papel relevante no solo en la protección de la infancia sino también en la reducción de la desigualdad y, sobre todo, en la mejora de los hogares situados en la parte baja de la distribución de la renta. El modelo más general es el de prestaciones universales, habitualmente financiadas con impuestos generales, aunque en algunos países se financian a través de cotizaciones sociales. Actualmente, sólo siete países de la Unión Europea no cuentan con algún tipo de prestación universal por hijo -fundamentalmente, los países del Sur de Europa y alguno del Este- y son los que presentan peores indicadores de vulnerabilidad económica de los hogares con niños.

Las prestaciones familiares en España representan una gran anomalía respecto al modelo y a la cuantía media de los países europeos. La prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social ofrece una cuantía que puede calificarse como anormalmente baja en el contexto comparado, tanto cuando se relaciona con el nivel de riqueza del país como cuando se compara con las prestaciones existentes en países de menor nivel de renta. La relación entre el nivel de la prestación y la renta media es la más baja de los 28 países de la Unión Europea.

Los estudios que han analizado los efectos de estas prestaciones sobre la distribución de la renta llegan a las siguientes conclusiones:

- // El efecto sobre la distribución de la renta de las prestaciones familiares en España es muy pequeño. A pesar del gran número de prestaciones de este tipo que llegan a las familias (más de un millón) su reducida cuantía hace que su efecto sobre la desigualdad sea casi imperceptible.

- // El efecto conjunto de todas las prestaciones monetarias sobre la pobreza infantil es el más bajo de la Unión Europea.

- // El efecto redistributivo del mínimo por descendiente del IRPF es mucho más relevante que el de las prestaciones por hijo a cargo. Sin embargo, no es una deducción reembolsable y no tiene, por tanto, efecto sobre la renta disponible de los hogares con hijos con mayor vulnerabilidad económica.

4

La incidencia redistributiva de las prestaciones en especie

El mayor peso en casi todos los países de las prestaciones monetarias sobre el total del gasto social ha hecho que la mayor parte de los estudios sobre la redistribución de las prestaciones de los Estados de bienestar se haya concentrado más en ellas que en las prestaciones en especie. Tradicionalmente, sin embargo, algunas de estas, sobre todo la educación y la sanidad, han tenido una gran capacidad para favorecer mayores niveles de equidad en cualquier sociedad.

Algunos trabajos que han puesto el foco en el análisis comparado para intentar determinar el efecto que ese tipo de gastos tienen sobre la distribución de la renta han encontrado que la desigualdad se reduce cerca de un 20% gracias a los gastos sociales distintos de las prestaciones monetarias. Los gastos de este tipo que más impacto tienen sobre la distribución de la renta son, a gran distancia, la educación y, sobre todo, la sanidad. En términos del índice de Gini, la sanidad explica once de esos veinte porcentuales de disminución, mientras que la educación es responsable de otros siete puntos porcentuales de disminución de dicho índice, con un efecto especialmente notable en los países anglosajones.

Otros tipos de gasto en servicios de bienestar social tienen un impacto sensiblemente inferior al de los dos mencionados (atención a la tercera edad y gastos de dependencia). Parece claro, por tanto, que la sanidad y la educación pública generan un importante efecto redistributivo, que debería sumarse al producido por los impuestos y las transferencias para intentar recoger de forma más completa el efecto redistributivo conjunto de la intervención pública.

En el caso de España, los estudios de incidencia redistributiva de estos gastos han tenido un desarrollo sensiblemente inferior a los que tratan de medir el impacto sobre la distribución de la renta de las prestaciones monetarias. Aquí se revisan los estudios que han examinado los efectos del gasto en sanidad y en educación, que son las funciones del gasto más importantes después de las pensiones y, en algún año, del pago de los intereses de la deuda pública. Se trata, además, de gastos centrales para favorecer la igualdad de oportunidades y para la movilidad social y de ingresos.



RECUADRO 4. ¿CÓMO SE IMPUTAN LOS GASTOS EN ESPECIE A LOS HOGARES?

El estudio del modo en que un gasto en especie afecta a la distribución de la renta se conoce comúnmente como incidencia del gasto. Para evaluar este efecto se necesita identificar a los beneficiarios de cada tipo de gasto y seguir unos criterios de imputación. Habitualmente se asume que los únicos hogares que mejoran su situación son sólo los beneficiarios directos. Tal procedimiento obvia que el gasto puede acabar beneficiando a otros agentes. El gasto en educación, por ejemplo, beneficia también a los editores de libros escolares, o el aumento de los servicios sanitarios beneficia también a la industria farmacéutica. El gasto en educación afecta positivamente a toda la sociedad en forma de una mayor productividad, al igual que el gasto en sanidad favorece un mayor rendimiento de los trabajadores. En la práctica, sin embargo, cuantificar esos efectos es muy complicado. Por eso, los estudios de incidencia del gasto habitualmente suponen que los beneficios totales de un gasto para el conjunto de la economía son iguales al volumen de ese gasto y solamente valoran las ganancias de los beneficiarios directos.

1^{er} paso: Para valorar el efecto de cada gasto sobre las rentas de los beneficiarios directos se necesitan criterios de asignación. El primer paso es clasificar cada gasto según su naturaleza y el tipo de beneficiarios del mismo.

2^o paso: El beneficio imputado a cada hogar se calcula dividiendo el gasto total entre el número de beneficiarios y se asigna a cada hogar esa renta. Un ejemplo sencillo podría ser el gasto en educación por niveles educativos. La imputación es más complicada en el caso de los gastos que son consumidos simultáneamente por toda la población, como la defensa o la justicia.

3^{er} paso: Una vez imputados los gastos, la incidencia del gasto público se puede medir como la diferencia entre la desigualdad sin el gasto imputado y la que hay con el gasto ya imputado a los hogares.

Efectos redistributivos del gasto sanitario

La más importante de las prestaciones en especie en el ámbito del bienestar social es el gasto sanitario. El carácter universal de buena parte de sus servicios en varios países de renta alta hace que puedan acceder a él personas de renta baja sin tener que asumir los gastos de la sanidad privada, mientras que los hogares de mayor renta suelen hacer mayor uso de esa segunda forma de acceso. Un servicio universal, además, tiende a ser más utilizado por las personas de menor renta porque su necesidad es también mayor. Esa realidad supone que si se considera este gasto como parte de la renta de los hogares tiene un importante efecto redistributivo.

Bajo una serie de supuestos es posible asignar el gasto sanitario individualmente a los hogares, atendiendo a los perfiles de consumo de los servicios sanitarios. Todos los estudios que han evaluado la incidencia redistributiva de este tipo de gasto en España muestran que su efecto global es claramente redistributivo y mayor que el de otras prestaciones sociales en especie, con un impacto muy grande en las dos primeras decilas de renta. Ese efecto, además, ha ido aumentando con el tiempo, al menos hasta la crisis económica. Los estudios sobre la incidencia de este gasto realizados desde dicha fecha son muy pocos, pero muestran una reducción del efecto redistributivo y de la progresividad del gasto sanitario como consecuencia del deterioro de la actividad económica y los recortes presupuestarios a los que dio lugar.

Algunos trabajos han tratado de identificar qué componentes del gasto sanitario son más progresivos y cuáles contribuyen más a reducir la desigualdad. Las partidas más progresivas son las correspondientes a la atención primaria, sobre todo, y a los servicios de urgencias. Hasta la crisis lo eran más los gastos farmacéuticos, pero las reformas legislativas puestas en marcha perjudicaron más a los hogares de renta baja. Además de los estudios de incidencia redistributiva, distintos trabajos han evaluado otros aspectos relacionados con la desigualdad y el gasto sanitario:

- // Un tema frecuente en estas evaluaciones es si existe o no relación entre el acceso efectivo a los servicios sanitarios y el nivel de renta de los usuarios. Aunque desde hace décadas la cobertura es universal -salvo cuando se decidió excluir del sistema a determinados perfiles de usuarios- el acceso no es igual por niveles de renta. Distintos trabajos empíricos muestran que en España, como en otros países europeos, las personas que viven en hogares con rentas mayores que la media utilizan, a igual necesidad, más servicios de atención especializada y servicios preventivos que las que viven en hogares de menor renta. Estas utilizan más las consultas al médico general, las urgencias y los ingresos hospitalarios.
- // Los mecanismos de copago para racionalizar la demanda tienen implicaciones redistributivas. El hecho de que afecten más a los usuarios con problemas de salud más severos y que la prevalencia de estos sea mayor entre los hogares con menor renta supone un efecto redistributivo negativo.
- // Permanece la relación entre la situación socioeconómica de los usuarios y el tiempo de espera en el acceso a los servicios sanitarios. Esta forma de inequidad, sobre todo en el acceso a los servicios especializados y hospitalarios, afecta más negativamente a los hogares de rentas más bajas.

Efectos redistributivos del gasto en educación

El gasto en educación es el gasto más importante en la reducción de los problemas relacionados con la desigualdad de oportunidades. La falta de movilidad educativa entre generaciones es una manifestación de desigualdad que no solo afecta a quienes la sufren, al no poder aspirar a mejores posiciones futuras en el mercado de trabajo, sino que limita también la mejora de la productividad y el crecimiento económico de un país. Tal pérdida de eficiencia se añade a los costes que para una sociedad tiene la concentración permanente de rentas en un reducido segmento de la población que se beneficia de las ventajas relacionales vinculadas al estatus social.

El gasto educativo afecta también a la desigualdad en la distribución de la renta de forma directa. Si como en el caso de la sanidad, el consumo de servicios educativos públicos puede añadirse a la renta como una ampliación de esta, parece claro que si se consigue una distribución de este gasto más equitativa que la de la renta, tendrá un efecto redistributivo claramente positivo. La realidad en los países de la OCDE, de acuerdo a los pocos estudios comparados disponibles, es que el gasto en educación funciona como un mecanismo corrector de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, aunque con un impacto más reducido que el del gasto sanitario.

Los estudios sobre la incidencia redistributiva del gasto en educación en España confirman este carácter redistributivo. Como en el caso de la sanidad, ese efecto, además, ha ido mejorando en las últimas décadas. Los pocos estudios realizados una vez iniciada la crisis económica no parecen mostrar que el cambio de ciclo originara una clara reducción de ese efecto, aunque con algunas diferencias según el tipo de gasto. Este último resultado está en correspondencia con otros conocidos sobre los efectos de la crisis en el sistema educativo, que muestran que a pesar de los recortes no hubo una modificación sustancial en los resultados del sistema. El nivel de competencias de los jóvenes no empeoró, el fracaso escolar disminuyó y las tasas netas de escolarización mejoraron en todos los niveles. Las razones de esta aparente paradoja hay que encontrarlas en la propia profundidad de la crisis, con tasas de paro juvenil por encima del cincuenta por ciento durante varios trimestres. El impacto del desempleo, propiciando la entrada en el sistema educativo, fue tan intenso que sobrepasó el efecto negativo de los recortes.

Existe evidencia también sobre los efectos redistributivos y la progresividad de los distintos tipos de gastos educativos. El gasto en centros públicos en los distintos niveles beneficia más a los hogares con rentas más bajas. Lo contrario sucede, sin embargo, con los centros concertados. Tampoco contribuye a la reducción de la desigualdad el gasto en educación universitaria, que se concentra más desde hace décadas en los hogares ubicados en las decilas superiores de renta. Por último, el gasto destinado a becas y ayudas presenta también una mayor concentración en los estratos superiores de renta.

Además de los estudios de incidencia redistributiva del gasto, hay una amplia literatura para España sobre las diferencias de resultados relacionadas con la desigualdad de recursos. De ella se pueden extraer los siguientes resultados:

- // Los indicadores de competencias educativas muestran que la relación entre las desigualdades previas al sistema educativo y los niveles de competencias es menos significativa que en otros países. No obstante, hay colectivos de baja renta, como una parte importante de la población inmigrante, que siguen muy afectados por resultados muy bajos en términos de las competencias adquiridas.
- // Los problemas de abandono escolar prematuro siguen presentando una clara correlación con los niveles de renta del hogar. Esa relación aumentó, además, durante la crisis. La falta de titulación en la ESO no es un fenómeno neutro en términos distributivos, sino que refleja desigualdades de renta, género, territoriales, y de nacionalidad.

5

Efectos redistributivos de los impuestos

En todos los países de la OCDE el efecto de los impuestos sobre la distribución de la renta es inferior al que tienen las prestaciones sociales. No hay ningún país de este grupo en el que ese impacto de los impuestos sea más de un tercio del que tienen las prestaciones monetarias. Eso no significa, sin embargo, que la vertiente tributaria de la Hacienda Pública no siga teniendo un papel relevante en la corrección de las diferencias de renta entre los hogares. Aunque la tendencia común de los sistemas tributarios ha sido la de simplificación de las distintas figuras y la rebaja de los tipos impositivos, los impuestos -sobre todo, la imposición personal sobre la renta- siguen teniendo un papel relevante como instrumento corrector de la desigualdad.

No obstante, todos los estudios coinciden en señalar también una clara tendencia a la pérdida de capacidad redistributiva de los impuestos. Resulta cada vez más complejo garantizar esa capacidad ante la desaparición de barreras al comercio, la aceleración del cambio tecnológico, la creciente movilidad de capitales y la propia deriva de las distintas figuras tributarias, a la que a la reducción de los tipos se suma la generalización de tratamientos diferenciados de las fuentes de renta y el crecimiento de la imposición sobre el consumo.

Esos límites afectan también a la capacidad redistributiva del sistema tributario en España. Las reformas realizadas desde mediados de los años noventa han ido reduciendo el carácter proporcional de la imposición en España, constatado por diversos estudios para décadas anteriores, que estuvo asentado, sobre todo, en la progresividad y capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta, que podía compensar el efecto regresivo de otros impuestos. La reducción de los tipos y la simplificación de los impuestos han puesto en riesgo no sólo el objetivo de aumentar la progresividad sino también el mucho menos ambicioso de mantener la proporcionalidad del conjunto de la imposición. En un largo proceso de cambio caracterizado por la práctica desaparición o reducción de otros impuestos, como el de patrimonio o el de sucesiones, y la regresividad de la imposición indirecta, la capacidad redistributiva del sistema fiscal descansa casi exclusivamente en el IRPF.

El Impuesto sobre la renta de las personas físicas

Los impuestos sobre la renta personal son en casi todos los países la figura tributaria con mayor incidencia sobre la distribución de la renta. La estructura de tipos impositivos, menores para las rentas más bajas que para las más altas, hace que después de su aplicación las diferencias de renta entre los hogares e individuos sean menores. Estas características han hecho que, tradicionalmente, se defienda que para conseguir una distribución de la renta más igualitaria es necesario un sistema tributario más progresivo, lo que lleva a que estos impuestos, de los que se espera que sean progresivos, tengan un peso mayor en el sistema tributario que los indirectos, que normalmente son regresivos o menos progresivos.

En cualquier caso, los estudios comparados encuentran que el efecto redistributivo de estos impuestos está más determinado por su tamaño (recaudación) que por su progresividad. De hecho, los países donde hay mayor presión fiscal suelen presentar menores niveles de progresividad, probablemente porque allí donde la carga tributaria es menor aumentar la progresividad del impuesto puede tener menores costes de eficiencia.

En el caso de España, todos los estudios, sin excepción, confirman el efecto reductor de la desigualdad que tiene el IRPF. Los trabajos que analizan el efecto redistributivo del conjunto de impuestos muestran que es este casi de forma exclusiva el que consigue reducir las diferencias de renta entre hogares e individuos. Las simulaciones del efecto conjunto de prestaciones monetarias e impuestos revelan que es el segundo instrumento con mayor capacidad para corregir la desigualdad, después de las pensiones contributivas.

Los estudios reflejan también que, tal como ha sucedido en el resto de los países de nuestro entorno, la capacidad redistributiva del impuesto ha ido reduciéndose en el tiempo. Durante el período identificado como el de mayor reducción de la desigualdad en España –años ochenta–, la evidencia conocida apunta al IRPF como uno de los factores determinantes de la disminución de las diferencias de renta entre los hogares españoles. No parece que haya dudas sobre la progresividad y el efecto redistributivo del modelo de impuesto personal sobre la renta puesto en marcha tras la reforma fiscal de finales de los años setenta. La progresividad del impuesto aumentó durante la siguiente década.

Los trabajos disponibles también muestran, sin embargo, que esa progresividad ha permanecido sin grandes cambios desde finales de los años ochenta, mientras que distintas reformas han ido rebajando los tipos del impuesto, dando origen a una merma en el tiempo de la incidencia redistributiva del impuesto. Paralelamente, aumentó su complejidad sin la contrapartida de mayores logros redistributivos. Así, las reformas del impuesto de finales de los años noventa y comienzos de la siguiente década compartieron un importante coste recaudatorio y una reducción de la capacidad redistributiva del impuesto. Sólo las subidas extraordinarias de los tipos del impuesto en los momentos más álgidos de la crisis, pronto revertidas, consiguieron invertir esa tendencia a la baja en la capacidad redistributiva del impuesto. Sin embargo, pronto fueron revertidas.

En varios trabajos se han examinado elementos específicos del impuesto que condicionan su capacidad redistributiva. Sus principales resultados son los siguientes:

- // Aunque los cambios en los tipos del impuesto son relevantes en la determinación de su impacto redistributivo, es mayor el efecto conjunto de las deducciones en la cuota o las reducciones de la base imponible. Se mantienen en el tiempo algunos elementos regresivos en el diseño de éstas, como el tratamiento que se da a los planes de pensiones o la deducción por la doble imposición de los dividendos.
- // Deberían darse avances en la corrección de algunos de los actuales elementos del impuesto que producen mayor inequidad, como la falta de neutralidad en el tratamiento de las diferentes fuentes de renta. Aunque el impuesto español es similar en este tratamiento desigual al de otros países europeos, las rentas del trabajo, más fácilmente gravables, soportan una carga fiscal mayor que las del capital (la base media del IRPF procede en un ochenta por ciento de las rentas del trabajo).
- // Estimaciones recientes revelan una acusada desigualdad en el fraude por fuentes de renta. Algunos trabajos han encontrado una importante bolsa de evasión tributaria en los rendimientos del capital mobiliario, con un cumplimiento en esta fuente de renta inferior al 40%. Otro gran foco de fraude son las rentas inmobiliarias, registrando también los autónomos y profesionales elevadas cuotas de incumplimiento. Los trabajos disponibles muestran también que el fraude fiscal no sólo se distribuye desigualitariamente por fuentes sino también por niveles de renta.

El Impuesto sobre el Valor Añadido

En casi todos los países de la Unión Europea, los impuestos indirectos han ido ganando peso en los últimos años sobre el total de la recaudación. Tal tendencia ha venido avalada por las instituciones europeas a través de distintos documentos e informes y por algunos investigadores, que postulan un mayor peso de la imposición indirecta por considerarla menos negativa para el crecimiento económico que la directa. Hay que añadir también que ante las dificultades para el aumento de la presión fiscal el gravamen recae cada vez más sobre los objetos imposables que son más fáciles de controlar, como el consumo y las rentas del trabajo.

Los estudios que analizan los efectos redistributivos del IVA utilizando una perspectiva comparada revelan su carácter regresivo cuando su impacto se mide como porcentaje de la renta del hogar. Estos trabajos confirman también que el efecto es proporcional o incluso ligeramente progresivo en algunos países cuando se mide como porcentaje del gasto del hogar. Normalmente, es más relevante el efecto sobre la renta, sobre todo si lo que se quiere analizar es el impacto inmediato del impuesto y también cuando se quiere ver el efecto conjunto de todos los impuestos.

El tema más controvertido es el efecto que tienen los tipos reducidos del impuesto sobre la igualdad. Distintos informes muestran que las reducciones que tratan de favorecer a los hogares con rentas más bajas, como los que afectan a los alimentos o

la energía benefician proporcionalmente a los más pobres. Sin embargo, este efecto no produce un efecto redistributivo positivo: los hogares con mayor renta tienen una mayor ganancia en términos agregados que los de menor renta. Los tipos reducidos, además, en actividades de carácter social, cultural o sin fines redistributivos en general, benefician más a los hogares en la parte alta de la distribución. Algunas de esas reducciones tienen como fin promocionar ciertos sectores productivos más que objetivos redistributivos.

En el caso de España, la aplicación tardía del impuesto en comparación con los países de nuestro entorno ha hecho que las estimaciones de los efectos redistributivos del IVA cubran un período relativamente corto. La estructura del impuesto, sin embargo, no se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas, aunque con algunos cambios en los tipos establecidos y en los consumos sobre los que hay exenciones o tipos reducidos. Los trabajos que han analizado este impacto confirman la existencia de un efecto claramente regresivo sobre la distribución de la renta y levemente progresivo sobre la del gasto.

Las reformas del impuesto en la última década han suscitado el interés de los investigadores por cuantificar su efecto redistributivo. En 2010 aumentó el tipo principal en dos puntos porcentuales y en uno el tipo reducido. Dos años después volvieron a ampliarse ambos tipos, con una ganancia de tres puntos porcentuales el primero y dos puntos el segundo. Posteriormente, en 2015 algunos consumos pasaron a tener un tipo distinto. Los trabajos que han evaluado el impacto de estas reformas muestran, en general, que aumentaron la regresividad del impuesto.

Otro aspecto que ha sido también analizado como factor de desigualdad es el elevado nivel de fraude del impuesto. Aunque las cifras no parecen superiores a las de otros países, algunos trabajos estiman los niveles de fraude del IVA en España en valores en torno al 20%. Dado el sistema de liquidación del impuesto y la tendencia a aumentar los tipos reducidos, paradójica ya que el impuesto es más eficiente cuantos menos tipos se apliquen, esta profusión de tipos aumenta la complejidad y facilita los comportamientos evasores. Estas deficiencias hacen que varios trabajos concluyan que la profusión de tipos diferenciados implica pérdidas de eficiencia, evasión y no sirve para corregir la desigualdad.

Otros impuestos

Aunque el grueso de la recaudación se concentra en los impuestos revisados, hay otras figuras del sistema que también pueden afectar a la distribución de la renta y han sido analizadas en distintos estudios.

// **Cotizaciones sociales.** Pese a que en algunos países -normalmente cuando menos desarrollado está el sistema fiscal- las cotizaciones sociales suponen una parte importante de los ingresos del sector público, el efecto general que se encuentra en los estudios comparados es de una incidencia muy pequeña sobre la desigualdad, mostrando en general un leve efecto regresivo. Esa falta de capacidad redistributiva suele estar condicionada en varios países por la existencia de un tope máximo en las bases de cotización. En los países en los que no existe ese techo el efecto de las cotizaciones es redistributivo. En la

evaluación de su efecto global hay que tener en cuenta, sin embargo, que para valorar ese carácter regresivo hay que relacionarlo con su papel financiador del principal elemento redistributivo en todos los países, que son las pensiones.

- // En el caso de España, los estudios empíricos confirman su efecto negativo sobre la distribución de la renta. La existencia de topes contribuye a ese efecto regresivo. Dos rasgos que emergen también de la evidencia comparada son que en España las cotizaciones sociales suponen más de dos puntos porcentuales más sobre el total de los ingresos públicos que en la media de los países de la Unión Europea y que el efecto de las cotizaciones sociales es más regresivo que en la mayoría de los países europeos.
- // **Impuestos sobre la riqueza.** Los impuestos sobre el patrimonio han sido eliminados en casi todos los países de la Unión Europea al ser considerados como una forma de “sobregravamen” aplicable a los activos acumulados, ya sometidos a tributación a través de otras figuras. En el caso de España, se suspendió formalmente en 2008, se recuperó en 2011 y posteriormente ha sido prorrogado año tras año, pero con una aplicación desigual por Comunidades Autónomas. Los estudios que han estimado su efecto redistributivo, muy condicionado por su limitada recaudación, normalmente con técnicas de microsimulación, encuentran que la capacidad redistributiva potencial del impuesto en el corto plazo es limitada, pero que tiene, sin embargo, cierta incidencia en el largo plazo. Ese efecto está lastrado, en cualquier caso, por los bajos niveles de cumplimiento fiscal y algunas exenciones, como la de la empresa familiar, la de vivienda habitual y el límite conjunto de renta y patrimonio.
- // A diferencia del anterior, el impuesto sobre sucesiones sigue formando parte del cuadro tributario de la mayoría de los países de renta alta. No obstante, su aportación a la recaudación total es muy limitada, sin superar en la mayoría de los países el 0,5% del PIB. Los trabajos que han evaluado su impacto redistributivo en España muestran que este impuesto contribuye a la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza, aunque muy moderadamente. Subrayan también la presencia de importantes problemas de equidad en su funcionamiento, como la existencia de tipos impositivos excesivos para determinadas formas de riqueza, importantes desigualdades territoriales y problemas también aquí de evasión y elusión fiscal.
- // **Impuestos especiales.** Los impuestos especiales no suelen tener en ningún país una motivación específicamente redistributiva ni tampoco recaudatoria, sino que tratan de moderar el consumo de determinados bienes. Como en el caso de otros impuestos sobre el consumo, su diseño, sin que su pago sea diferente según cuál sea el nivel de renta del consumidor, impone a priori que su efecto sobre la distribución de la renta sea regresivo, aunque en el caso de determinados tributos ese efecto dependerá de la distinta propensión a su consumo que puede tener cada nivel de renta.

// Los estudios comparados confirman que estos impuestos son regresivos. Los trabajos realizados para España, tanto los específicos como los que analizan el conjunto de prestaciones e impuestos, confirman también este resultado.

6

Conclusiones

1. España es uno de los países de la Unión Europea con una mayor desigualdad en la distribución de la renta de la que disponen los hogares. Las diferencias, sin embargo, son mucho menos marcadas cuando se compara la desigualdad de las rentas de mercado. Tal divergencia revela que una de las principales razones de esos niveles tan altos de desigualdad es la menor capacidad del sistema de impuestos y prestaciones para reducir las desigualdades que se producen en la distribución de las rentas primarias.
2. Si bien no es fácil trazar un cuadro preciso de la evolución de la desigualdad en España en las últimas décadas, las fuentes disponibles permiten afirmar que la tendencia seguida no ha sido uniforme. Los principales avances en su reducción y en la convergencia con la Unión Europea tuvieron lugar en los años ochenta, motivados por el dinamismo de la economía y, sobre todo, por el desarrollo de prestaciones sociales y de la imposición progresiva. En el largo período de bonanza económica que se prolongó hasta el inicio de la crisis la desigualdad no disminuyó significativamente, debido a la presencia de un porcentaje alto de ocupaciones de salarios bajos y la ausencia de mejoras en las políticas redistributivas. Con la crisis, los indicadores crecieron a niveles muy altos y en la etapa posterior de recuperación la desigualdad disminuyó a un ritmo muy lento en comparación con la recuperación del empleo, impidiendo el alto número de contratos ligados a salarios bajos y la insuficiencia de las horas trabajadas la traducción de esa reactivación económica en grandes mejoras distributivas.
3. Dentro del sistema de impuestos y prestaciones, en todos los países de renta alta, y especialmente en España, las pensiones son el instrumento con un mayor efecto redistributivo. Este efecto, además, ha aumentado en el tiempo transformando a las personas mayores de 65 años en el grupo de edad con menor vulnerabilidad económica. Este dato debería tenerse en cuenta en el debate sobre su viabilidad, dado que los cambios en el sistema para garantizar su sostenimiento pueden afectar a la redistribución. Existen algunos factores limitativos de esa capacidad redistributiva, como las desigualdades entre territorios derivadas del sistema

tradicional de regímenes de la Seguridad Social y la persistencia de una importante brecha de género.

4. Las prestaciones por desempleo son el segundo tipo de prestación con mayor efecto sobre la distribución de la renta. Su impacto redistributivo es mayor en España que en otros países, debido, sobre todo, a que el desempleo también lo es. Este efecto creció durante la crisis, pero se ha ido moderando en el largo plazo debido, fundamentalmente, a la caída en el tiempo de la tasa de cobertura y a la ganancia de peso de la modalidad asistencial, con menor intensidad protectora que la contributiva.
5. La capacidad redistributiva de las prestaciones que forman la última red de protección económica -sistema de garantía de ingresos- es limitada y menor que en otros países, debido a los problemas de cobertura de la población más vulnerable y a las bajas cuantías ofrecidas. A diferencia de lo que sucede en los países de nuestro entorno, no existe una última una red de protección económica que cubra de forma homogénea a colectivos y territorios. Hay un mosaico muy complejo de prestaciones con lagunas claras de protección, niveles de protección diferentes según el tipo de prestación al que se accede y grandes diferencias territoriales en la protección del riesgo general de pobreza.
6. También en claro contraste con lo que sucede en los países europeos con Estados de bienestar más sólidos, las prestaciones familiares en España tienen un efecto muy pequeño sobre la redistribución de la renta. Las políticas de soporte económico de los hogares con niños se han concentrado, básicamente, en el tratamiento de la familia que hace el IRPF. Estas no tienen efecto sobre los hogares con menores y rentas más bajas, que son protegidos de manera claramente insuficiente -la menor intensidad protectora de la UE-28- por el sistema de prestaciones por hijo a cargo.
7. El gasto sanitario en España tiene un efecto claramente redistributivo, siendo el mayor de las prestaciones sociales en especie. Este impacto positivo sobre la desigualdad ha mejorado, además, en las últimas décadas, aunque en la crisis los recortes introducidos en algunas partidas hicieron que disminuyera su progresividad, como en el caso del gasto farmacéutico. Persisten, sin embargo, algunos elementos que condicionan esa capacidad redistributiva. Es el caso, entre otros problemas, de un mayor uso de determinados servicios por los hogares de mayor renta, el efecto negativo de los copagos y la inequidad según la renta en el tiempo de espera.
8. El efecto global del gasto en educación en España es redistributivo, aunque menor que el de la sanidad. Esta capacidad se ha ampliado, además, en el tiempo, a pesar de las restricciones que impuso la crisis económica. No todos los gastos, sin embargo, son progresivos, sin serlo el destinado a centros concertados, educación universitaria y becas y ayudas. Algunos problemas relevantes del sistema están muy conectados a desigualdades de origen, como el abandono escolar prematuro.

9. Existe un gran consenso en señalar que en los países de renta alta el efecto redistributivo de los impuestos es significativamente inferior al de las prestaciones sociales y que, además, es decreciente en el tiempo. Los cambios en el contexto económico internacional y la propia deriva de los sistemas tributarios han introducido restricciones cada vez más severas para el funcionamiento eficaz de los impuestos en el ámbito de la redistribución. Esto no significa que no sigan teniendo un papel importante en la reducción de la desigualdad.
10. El impuesto sobre la renta en España tiene un efecto redistributivo superior al del resto de instrumentos del sistema de impuestos y prestaciones, con excepción de las pensiones, tratándose del único impuesto, salvo el muy modesto efecto del de patrimonio, que reduce la desigualdad. Ese efecto, sin embargo, ha ido reduciéndose en el tiempo, tal como ha sucedido en otros países, por el proceso de reducción de los tipos marginales y de aplanamiento de las tarifas, que han ido limitando, por la pérdida de recaudación, su capacidad redistributiva. Existen, además, rasgos en su diseño que limitan ese efecto, como el carácter regresivo de algunas deducciones y reducciones, el tratamiento desigual de las rentas del trabajo y del capital y el también desigual acceso al fraude fiscal, tanto por niveles como por fuentes de renta.
11. España no es una excepción en la tendencia a que la imposición indirecta gane cada vez más peso en el conjunto de ingresos públicos, lo que afecta a la capacidad redistributiva del sistema tributario. El IVA es un impuesto claramente regresivo cuando se analizan los cambios que supone sobre la renta de los hogares. Las reformas de esta última década han reforzado, además, ese carácter regresivo, que se añade a niveles importantes de elusión y evasión fiscal.
12. Existe también evidencia de los efectos de otras figuras impositivas. Destaca el efecto negativo que tienen las cotizaciones sociales sobre la distribución de la renta, superior al que se observa en otros países. Los impuestos sobre la riqueza contribuyen poco a la redistribución y están muy limitados por los bajos niveles de cumplimiento fiscal, algunas exenciones, desigualdades territoriales y problemas de evasión y elusión fiscal. Por último, aunque con un impacto pequeño, los impuestos especiales son regresivos.

**Observatorio
Social**
de "la Caixa"



Fundación "la Caixa"