

Abril 2020

Document
tècnic
de l'informe:

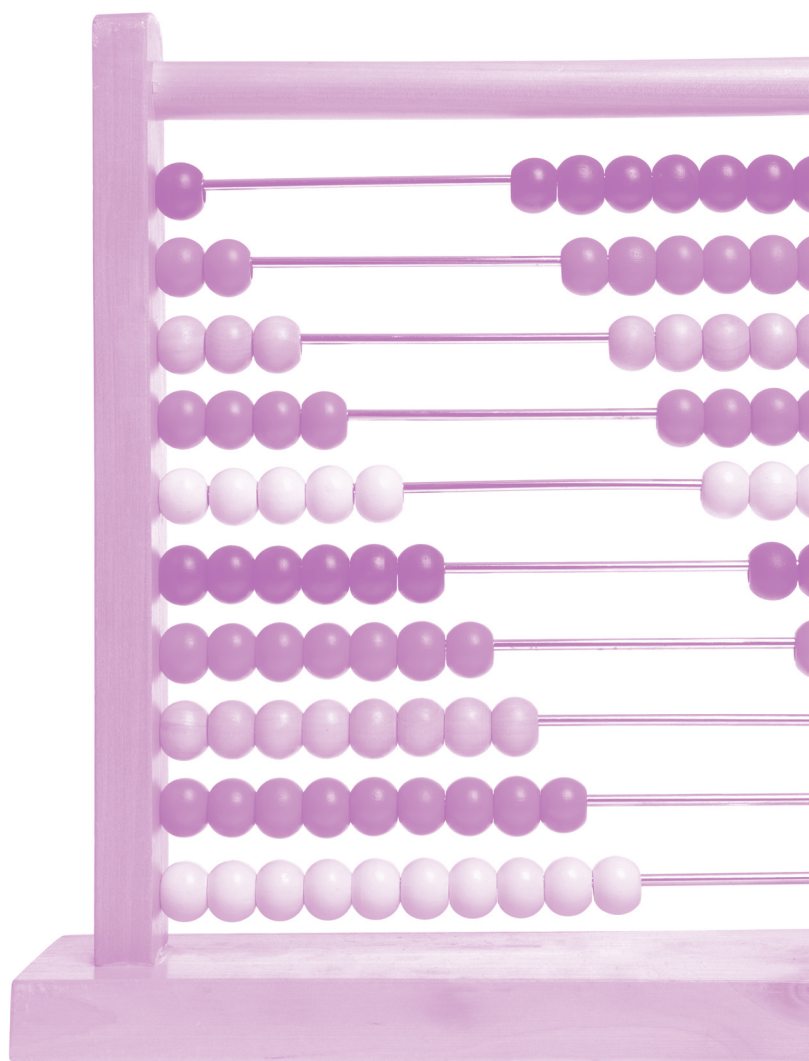
**Els efectes
redistributius
de les prestacions
socials i els
impostos:
estat de la qüestió**

Luis Ayala

UNED i Equalitas

Olga Cantó

Universitat d'Alcalà i Equalitas



Crèdits

**Observatori Social
de “la Caixa”**

**Fundació Bancària
“la Caixa”, 2018
Plaça de Weyler, 3
07001 Palma**

ISBN: 978-84-9900-263-7

La Fundació Bancària “la Caixa”
no s’identifica necessàriament
amb l’opinió dels autors
d’aquesta publicació.

Sumari

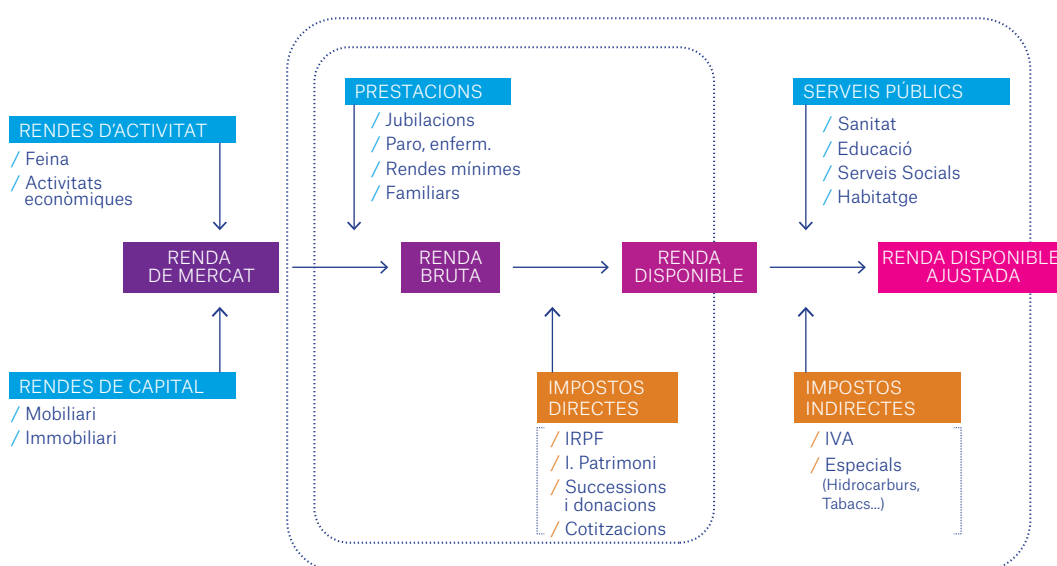
03	Introducció
06	Tendències de la desigualtat a Espanya
10	Efectes redistributius de les prestacions monetàries
17	La incidència redistributiva de les prestacions en espècie
21	Efectes redistributius dels impostos
26	Conclusions

1

Introducció

La renda disponible que les llars poden dedicar al consum i l'estalvi en les economies desenvolupades té diversos components. El primer són les rendes de mercat (salari i ingressos d'activitats econòmiques de qualsevol dels membres de la llar); el segon són totes les prestacions de l'Estat (per jubilació, viduïtat, desocupació, família, rendes mínimes, etc.), que, en sumar-les a la renda de mercat, ens permeten conèixer el que denominem *renda bruta* o *renda abans d'impostos*. La renda disponible de les llars és el resultat de restar d'aquesta renda bruta tots els impostos directes que han de pagar els membres de la llar (IRPF, cotitzacions socials, impost sobre el patrimoni i de successions i donacions). Finalment, si volem que la renda disponible incorpori un concepte de benestar més ampli, hi podem afegir les prestacions de l'Estat en espècie i restar-ne els impostos indirectes com ara l'IVA i els impostos especials que les llars paguen a través del consum. Aquest últim concepte de renda s'anomena *renda disponible ajustada*.

Gràfic 1. Esquema dels components dels diferents conceptes de renda

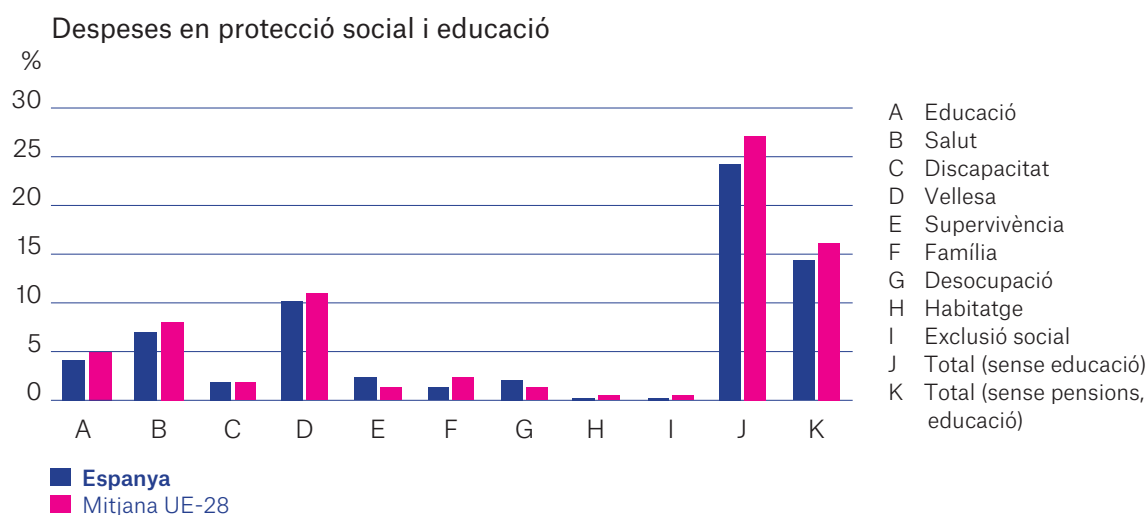


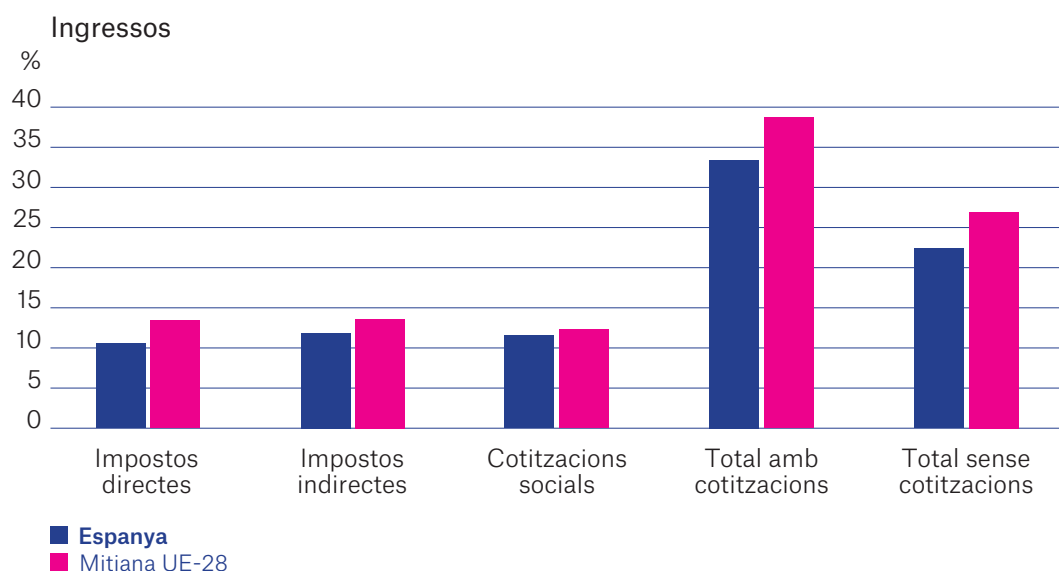
Font: elaboració pròpia.

Diversos informes i estudis han anat demostrant com una de les principals causes que a Espanya hi hagi més desigualtat és el fet que les polítiques tenen menys capacitat per reduir les desigualtats que es produeixen en la renda de mercat. Qualsevol intent d'explicació de la desigualtat al nostre país passa, per tant, per identificar quins instruments, dins d'aquest sistema d'impostos i transferències, produeixen un efecte igualador de les rendes i quins altres no.

El gràfic 2 presenta un primer resum de la rellevància econòmica de cada element redistributiu en perspectiva comparada amb la mitjana de la Unió Europea dels 28. Les despeses en protecció social més importants a Espanya, de la mateixa manera que en altres països europeus, són els de vellesa, salut i educació, amb un 10, un 7 i un 4 per cent del PIB, respectivament. Aquestes tres despeses sumades són una mica inferiors a la mitjana dels països de la UE-28. Espanya destaca per dedicar menys esforç pressupostari que altres països a la protecció social de la família, l'habitatge i la protecció social, i una mica superior en desocupació i supervivència. Pel que fa al pes relatiu dels ingressos, Espanya destaca per recaptar menys de la mitjana de la zona euro i de la UE-28. La distància és de 6,4 punts percentuals menys en impostos i cotitzacions socials, dels quals 3,7 punts corresponen a impostos directes i indirectes.

Gràfic 2. Rellevància de cadascun dels instruments redistributius el 2016, en percentatge del PIB





Font: elaboració pròpia a partir d'Eurostat
(Social Protection, Public Expenditure on Education),
European Commission, Data on Taxation.
Les dades sobre educació corresponen al 2015.

L'objectiu principal d'aquest informe és revisar els diferents elements que componen aquest sistema, definir en quina mesura contribueixen o no a redistribuir la renda i repassar quines han estat les tendències més destacades en aquest sentit. Per a això, es revisen els principals estudis que han tractat d'identificar l'efecte corrector de la desigualtat de cada instrument. L'estructura de l'informe és la següent: en primer lloc, revisem les tendències principals de la distribució de la renda, i assenyallem breument alguns dels factors que n'expliquen l'evolució. En segon lloc, analitzem la capacitat redistributiva de les prestacions monetàries. En tercer lloc, fem la mateixa tasca amb les prestacions socials en espècie. El quart apartat resumeix l'evidència coneguda sobre l'efecte redistributiu dels principals impostos que paguen les llars. Finalment, el treball es clou amb una breu llista de conclusions.

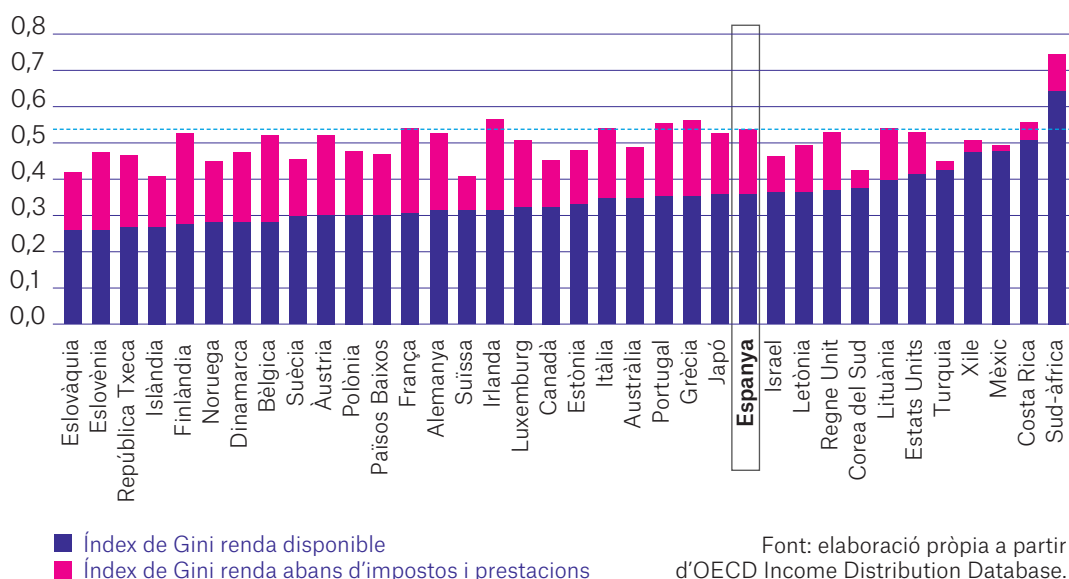
2

Tendències de la desigualtat a Espanya

Un dels problemes més arrelats a l'estructura social a Espanya és l'extensió de les diferències de renda entre llars i individus. Espanya és actualment un dels països de la Unió Europea en què la desigualtat és més alta, amb nivells superats només per un reduït grup de països amb la renda per càpita més baixa. Aquesta caracterització no és exclusiva del període recent, si bé la intensitat i la llarga durada de la passada crisi econòmica han estat clau perquè els indicadors augmentessin més que en altres països i assolissin els valors més alts de les últimes quatre dècades. En l'etapa posterior de recuperació de l'activitat econòmica i de l'ocupació, aquests indicadors han mostrat una certa resistència a la baixa, la qual cosa sembla indicar que la desigualtat a Espanya té un important component estructural.

La desigualtat estructural del nostre país s'ha tendit a atribuir a dos factors determinants: a la singularitat del mercat de treball espanyol, amb uns alts nivells de desocupació i una elevada precarietat laboral, i a la feblesa de la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions socials. Tal com veiem al gràfic 3, la desigualtat abans que entri en joc el sistema d'impostos i transferències mesurada mitjançant l'índex de Gini –els valors del qual oscil·len entre 0, igualtat màxima, i 1, igualtat mínima– no és gaire diferent de la d'altres països de renda alta, mentre que quan la mesurem amb la renda disponible, és un dels països europeus en què aquestes diferències són més grans. Sembla obligat, per tant, connectar els canvis en la desigualtat amb els de la capacitat redistributiva de les prestacions i impostos.

Gràfic 3. Desigualtat de la renda primària (abans d'impostos i prestacions) i de la renda disponible (després d'impostos i prestacions), 2016



Els estudis sobre les tendències de la desigualtat a llarg termini han rebut un impuls destacat en l'última dècada en diversos països. En el cas d'Espanya, reconstruir aquestes tendències és més complicat. Si bé han estat notables els progressos a l'hora de desenvolupar les bases de dades relatives a les llars, les comparacions de la distribució de la renda en el temps continuen subjectes a ruptures metodològiques freqüents. Les úniques possibilitats d'estudi de la desigualtat a llarg termini són les que ofereixen les diverses enquestes de pressupostos familiars (EPF) elaborades des del començament dels anys setanta en diferents moments del temps.



REQUADRE 1. AMB QUINA VARIABLE ES MESURA LA DESIGUALTAT?

Encara que a la majoria de països de renda alta la desigualtat es mesura prenent com a referència la distribució dels ingressos entre llars o individus, el debat sobre quina variable és la més adequada per mesurar la desigualtat és ben viu. Les dues variables més freqüents són la renda i la despesa de les llars. El fet d'optar per l'una o l'altra pot afectar tant els nivells estimats de desigualtat com la seva estructura. Els avantatges principals de la despesa són:

- / **Més estabilitat, ja que les seves fluctuacions són inferiors a les dels ingressos**
- / **Més disponibilitat estadística a llarg termini**
- / **Menys subestimació que els ingressos**

L'opció de la despesa presenta alguns problemes, ja que resulta complex diferenciar si un baix nivell observat correspon a unes determinades preferències o bé a la insuficiència real dels recursos, a part de les dificultats per tractar a les enquestes els problemes d'«estacionalitat» de les pautes de consum (més despeses en determinats moments) i per determinar el flux adequat de consum que proporcionen els béns duradors (automòbils, mobles, electrodomèstics, etc.). Els ingressos, d'altra banda, ofereixen més riquesa per a l'anàlisi, ja que permeten d'analitzar els components de les fonts de renda de les llars i disposar de bases de dades internacionals comparables. No obstant això, tenen el problema de la possible transitorietat en la seva percepció, la subestimació – ja esmentada– dels ingressos declarats i una mala qualitat, en general, de la informació sobre les rendes de les llars més pobres i més riques.

Taula 1. Diferències en els nivells de renda del 10% amb ingressos més alts, el 10% amb ingressos més baixos i la mediana de la població

	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: nivell d'ingressos del 10% de la població amb més renda.

D5: nivell d'ingressos que divideix la població en dues meitats iguals.

D1: nivell d'ingressos del 10% de la població amb menys renda.

Font: elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de pressupostos familiars (1973, 1980 i 1990: enquesta bàsica; 1996: enquesta contínua; 2007 i 2017: enquesta nova).

Davant d'aquestes restriccions, és complex fer un retrat de la desigualtat a llarg termini semblant al dels països esmentats, encara que és possible, amb totes les cauteles, mirar de sintetitzar aquestes tendències. La taula 1 recull aquesta evolució a partir d'un senzill indicador de distància entre percentils. L'avantatge de treballar amb aquesta mena de mesures de la desigualtat és que permet d'identificar en quina part de la distribució –rendes baixes, mitjanes o altes– s'han produït els canvis principals a llarg termini. En termes generals, en les últimes dècades tenen més pes gairebé tot el període estudiat han pesat més els canvis en la zona que comprèn des de les rendes mitjanes a les més baixes per explicar la desigualtat.



RECUADRE 2. COM ES COMPAREN LES LLARS AMB MIDES I NECESSITATS DIFERENTS?

Encara que el que es pretén mesurar, normalment, és la distribució personal de la renda, la major part de la informació sobre aquesta variable es refereix al conjunt de la llar. Moltes de les rendes es posen en comú i són el resultat de l'activitat o del suport mutu de tots els membres de la llar. Per tant, l'ingrés o la renda monetària disponible de les llars és la variable que s'agafa com a referència inicial.

Per poder fer comparacions homogènies entre llars heterogènies, cal corregir la renda familiar tenint en compte l'estalvi en la despesa que representa la convivència de diversos membres dins la llar, com també les diferents necessitats o característiques específiques. Amb aquesta finalitat, establim escales d'equivalència que permeten un ajust de les rendes més precís que la simple divisió pel nombre de membres. A la Unió Europea s'ha generalitzat l'ús de l'escala que assigna al primer adult el valor de la unitat, 0,5 als altres adults i 0,3 als infants. La renda de la llar es divideix entre l'escala corresponent per obtenir la renda equivalent per adult.

A partir de la taula 1 i de la síntesi de diversos treballs, és possible resumir l'evidència coneguda sobre el comportament de la desigualtat en les etapes següents:

- // Canvis en la desigualtat de magnitud reduïda els anys setanta. La intensa crisi econòmica d'aquest període no va provocar un gran augment de la desigualtat. Malgrat que la desocupació va augmentar ràpidament, l'efecte sobre la desigualtat va ser compensat parcialment pel notable augment dels salaris i pel desenvolupament tardà dels instruments bàsics de l'estat del benestar, incloent-hi la posada en marxa d'un sistema molt més ambiciós de fiscalitat progressiva.
- // Reducció remarcable de la desigualtat els anys vuitanta. La recuperació econòmica en aquesta dècada, sobretot a la segona meitat, va fer que baixés la desocupació –encara que sense baixar del 15%– i que s'apugessin els salaris. Durant la segona meitat de la dècada, l'augment de la despesa social va ser especialment important. La desigualtat va minvar en un període en el qual la majoria dels països de l'OCDE començaven justament el procés contrari.
- // Estabilitat en la distribució de la renda en el període anterior a la crisi. Després d'un cert repunt de la desigualtat en la primera meitat dels anys noranta, a conseqüència d'una breu però intensa etapa recessiva, els indicadors de desigualtat van romandre molt estables malgrat la prolongada etapa de bonança econòmica. El creixement de l'activitat econòmica i, sobretot, la reducció de l'atur, que es va arribar a situar per sota del 8%, no es van traduir en una millora dels indicadors de desigualtat.
- // Creixement de la desigualtat durant la crisi. El ràpid augment de l'atur fins a superar el 25%, l'increment de les diferències salarials quan es va esfondrar el sector de la construcció i les retallades en les polítiques redistributives, tot plegat va fer que la desigualtat augmentés a Espanya molt notablement durant la crisi econòmica i que ho fes, a més a més, a un ritme més elevat que el de la majoria de països europeus.
- // Reducció moderada de la desigualtat en l'etapa de recuperació. Les dades corresponents a l'etapa més recent mostren una reducció lenta de la desigualtat, malgrat la caiguda de la desocupació i la reactivació de l'economia. Els principals indicadors de desigualtat s'han reduït, però a un ritme molt més lent que l'augment amb què havien crescut durant la crisi.

3

Efectes redistributius de les prestacions monetàries

A la majoria de països de renda alta, el principal efecte redistributiu de la intervenció pública prové de les prestacions monetàries que reben les llars. En el cas d'Espanya, l'evidència coneguda es resumeix en el fet que el sistema d'impostos i prestacions és un dels menys efectius de tota la Unió Europea a l'hora de redistribuir les rendes familiars. Dues de les característiques principals són el considerable pes redistributiu de les pensions contributives i el paper igualador de l'impost sobre la renda, que, tot i que encara és rellevant, s'ha anat reduint després de les reformes impositives dels anys noranta i principis d'aquest segle. Al seu torn, la xarxa de garantia d'ingressos –prestacions no contributives– és molt més feble que en altres països europeus.

Les pensions

Un resultat comú dels treballs que han analitzat l'efecte sobre la desigualtat dels diferents components del sistema de prestacions i impostos, és que les pensions són el principal instrument igualador de les diferències de renda a Espanya. Encara que a priori un sistema de repartiment no té objectius explícits de redistribució, són diversos els canals a través dels quals es produeix aquest efecte moderador de les diferències de renda.

Una d'aquestes vies és la redistribució que té lloc entre les diferents generacions de treballadors. Atès que les pensions actuals no es financen amb les cotitzacions individuals prèvies sinó amb les actuals, les millores en els nivells de renda i de salaris de generació en generació produeixen amb caràcter automàtic una transferència de renda de les generacions de treballadors actuals a les passades. Fins a la crisi, cada generació tenia un salari mitjà en termes reals superior al de la generació anterior. El canvi de cicle va fer, però, que en l'última generació incorporada al mercat de treball no es donés aquesta situació.

El principal efecte redistributiu es produeix, en tot cas, mitjançant la redistribució des dels treballadors amb sous més alts fins als que tenen remuneracions menors i períodes de cotització més curts. L'existència de pensions mínimes i màximes contribueix, per definició, a l'estrenyiment de les diferències en les rendes percebudes

en l'etapa de retir respecte de les percebudes durant els anys d'activitat econòmica. L'any 2019, l'11,9% dels pensionistes cobraven la pensió màxima i més del 5% de la despesa total en pensions es destinava al complement a mínims.

En general, tots els elements que determinen les quanties de les pensions poden afectar la seva capacitat redistributiva. Entre aquests elements trobem les decisions sobre la revaloració de les pensions o la manera de determinar la base reguladora de la pensió, que pren com a referència els últims anys treballats. D'altra banda, hi ha dos tipus de pensions, amb diferents efectes sobre la distribució de la renda: les contributives, que es generen com a dret a partir de les contribucions prèvies, i les no contributives, destinades als qui no han accedit a les primeres i no tenen prou recursos econòmics, finançades a través de les aportacions de l'Estat, que beneficien clarament les llars amb rendes més baixes.



RECUADRE 3. PROGRESSIVITAT I REDISTRIBUCIÓ

L'efecte d'una prestació sobre la desigualtat depèn de la seva progressivitat –la manera com es concentra en les rendes més baixes–, de la seva dimensió o el nivell de despesa que ha fet i del grau de reordenació, és a dir, com es reubiquen les llars o els individus en l'escala de rendes després de la prestació. Per analitzar-ne la progressivitat podem fer anàlisis gràfiques que ens mostren la part proporcional de la despesa en una prestació que reben les llars segons el nivell de renda que tenen, comparant-la amb la manera com es distribueix la renda.

Per fer comparacions de progressivitat entre diferents tipus de prestacions d'un mateix sistema o de sistemes de diferents països, ens cal un indicador complet de progressivitat. El més conegut és el proposat per Kakwani, que, juntament amb el de Suits, és el més utilitzat per mesurar la progressivitat d'un impost i es pot fer servir per mesurar la progressivitat d'una prestació. L'índex es defineix com la diferència entre l'índex de concentració de la despesa total en la prestació i l'índex de Gini de la distribució de la renda sense la prestació.

Per analitzar la dimensió de les prestacions, es mesura el seu pes relatiu en la renda familiar o, el que ve a ser el mateix, el tipus mitjà efectiu de la prestació, que és el que resulta de calcular la mitjana per a tots els individus o totes les llars de la ràtio entre la quantia total de les transferències rebudes i la renda abans de rebre la prestació. Les comparacions d'Espanya amb altres països europeus de renda alta solen mostrar que mentre que el grau de progressivitat del sistema de prestacions en conjunt resulta ser força semblant, en termes de dimensió les prestacions espanyoles són molt més baixes, cosa que explica que tingui un efecte redistributiu inferior.

Les estimacions disponibles mostren que, per les característiques descrites i el volum de despesa i beneficiaris, les pensions són la principal prestació correctora de la desigualtat a Espanya, amb un efecte molt més gran de les prestacions contributives que les no contributives. En general, a gairebé tots els països de la Unió Europea, l'efecte redistributiu de les prestacions monetàries diferents de les pensions és poc rellevant, i a Espanya aquest impacte és particularment modest. Les dades mostren que és als països amb taxes de pobresa i indicadors de desigualtat més baixos –els països nòrdics, sobretot– on les prestacions diferents de les pensions tenen més efecte sobre la desigualtat. En contrast, el model mediterrani de protecció social s'ha caracteritzat per fer recaure en el sistema de pensions la major responsabilitat en la correcció de les desigualtats de renda entre les llars.

Aquest efecte redistributiu més gran de les pensions no tan sols es va mantenir durant la crisi, sinó que va cobrar més força a causa de l'estabilitat de les seves quanties i a la caiguda de la resta de rendes. Aquest procés ha anat contribuint a una indubtable millora de la posició de la gent gran en la distribució de la renda durant les quatre últimes dècades. Els problemes tradicionals d'allunyament de les pensions de les rendes mitjanes, la reduïda intensitat protectora d'algunes d'aquestes rendes, com les de viduïtat, o la intermitència dels historials laborals en alguns col·lectius, s'han anat corregint en el temps, i aquesta millora es va intensificar durant la crisi. La gent gran va passar de ser el grup d'edat més vulnerable al començament dels anys noranta, a ser en l'actualitat el grup que té una millor situació respecte al llinar de pobresa.

A més dels aspectes esmentats, hi ha dos elements redistributius més que han atret l'interès dels investigadors:

- // Un element rellevant per a l'anàlisi de la desigualtat és l'efecte que tenen les pensions sobre l'equitat entre territoris. Encara que la legislació no estableix cap mena de determinació territorial de les quanties, hi ha diferències considerables en la pensió mitjana de cada comunitat autònoma. Les explicacions d'aquesta realitat coincideixen a assenyalar dues raons fonamentals: una d'econòmica i una altra d'institucional. La primera sorgeix, fonamentalment, per la marcada heterogeneïtat en les pautes d'especialització en les diferents zones del territori, que fa que les bases de cotització i les quanties siguin diferents a cada regió. D'altra banda, el sistema espanyol de seguretat social ha tingut, tradicionalment, un nivell alt de fragmentació a causa del manteniment, durant dècades, d'un sistema de règims especials que acompanyaven el règim general. Atesa l'existència de nivells de protecció molt diferents segons els règims, aquesta diversitat territorial fa que les quanties de les pensions difereixin considerablement a cada territori.
- // Una altra dimensió rellevant en l'efecte redistributiu de les pensions és la persistència d'una important fractura de gènere. Encara que s'hagi anat reduint la distància, la pensió mitjana de les dones és gairebé una tercera part més baixa que no la dels homes. La seva millora depèn tant de l'evolució de les pensions mínimes i de les quanties de les de viduïtat, com, sobretot, de les condicions laborals que fan que els seus historials de cotització siguin menys complets.

Prestacions per desocupació

Les prestacions per desocupació poden representar una proporció important del salari que hom rebria si estigués treballant. Si es dissenyen de manera que beneficiïn especialment els treballadors amb rendes més baixes, poden contribuir a reduir la desigualtat en la distribució de la renda. Tal com està definida aquesta mena de protecció, no hi ha un vincle explícit entre les cotitzacions pagades i la probabilitat de desocupació, sinó que les cotitzacions depenen del sou de cada treballador. A la pràctica, els treballadors amb salaris més baixos i amb més risc de desocupació tendeixen a rebre prestacions més altes en termes relatius per comparació als individus amb cotitzacions també més altes.

D'altra banda, hi ha elements institucionals, com és el cas de les pensions, que condicionen l'efecte redistributiu de les prestacions per desocupació. Un element clau és el trànsit a la modalitat assistencial de protecció quan s'esgota el dret a l'assegurança de desocupació. Aquesta modalitat ha augmentat els últims anys, davant el creixement de l'atur de llarga durada. El resultat és una creixent diferenciació segons la mena de protecció rebuda, que trasllada a l'àmbit de les polítiques redistributives les desigualtats del mercat de treball. A més a més, també com en el cas de les pensions, la redistribució té un component sectorial i territorial. La probabilitat de desocupació és considerablement més alta en uns sectors productius que en uns altres, i la incidència de la desocupació és molt desigual per territoris.

Els estudis que han analitzat comparativament l'impacte de les prestacions de l'atur sobre la desigualtat apunten que aquest efecte ha estat més elevat a Espanya pel pes que té en el total de la despesa en prestacions, a causa de la persistència de taxes de desocupació molt superiors a les d'altres països europeus.

Els treballs que analitzen l'efecte redistributiu de les diferents prestacions coincideixen a identificar les prestacions per desocupació com les segones, després de les pensions –encara que a gran distància– amb més incidència sobre la distribució de la renda. Aquest efecte va augmentar durant la crisi per l'augment del pes d'aquest tipus de transferències en la renda de les llars amb persones desocupades.

En el llarg termini, hi ha tres trets que defineixen aquest efecte redistributiu:

- // El primer és el marcat caràcter anticíclic que té, amb un efecte normalment més intens en les etapes de recessió econòmica, encara que alguns estudis posen en qüestió aquest vincle. L'elevada rotació en el mercat laboral porta a un alt nombre de transicions entre les situacions d'ocupació i desocupació, fins i tot en fases d'acceleració econòmica. Això fa que la freqüència d'entrada en el sistema de protecció sigui elevada.
- // Els treballs destaquen una certa moderació de l'efecte redistributiu des dels anys noranta per la contenció en l'expansió del sistema. Aquest efecte està molt condicionat per l'evolució de la taxa de cobertura (proporció de persones desocupades que reben prestació). Mentre que aquesta taxa va augmentar des del 2001 fins al 2010, en què va passar del 58% al 78%, el 2016 va baixar fins al

55%, el nivell més baix de les últimes dècades, i va tornar a pujar per sobre del 60% el 2019.

// En tercer lloc, a mesura que s'ha anat produint un transvasament des de la modalitat contributiva a l'assistencial, ha anat minvant l'efecte redistributiu d'aquestes prestacions. L'augment de la desocupació de llarga durada va fer que augmentés el pes del subsidi, i això ha accentuat la tendència d'assistencialització del sistema de les últimes dècades.

Prestacions de garantia d'ingressos

Un altre instrument rellevant per a la correcció de la desigualtat en els estats de benestar contemporanis són les prestacions que constitueixen l'última xarxa de protecció econòmica. Afecten, sobretot, les llars amb rendes més baixes i resulten fonamentals per reduir la pobresa. Són prestacions per definició molt progressives, però poden ser també un instrument important amb vista a la reducció de la desigualtat de la distribució de la renda disponible.

Fins i tot tractant-se de prestacions orientades bàsicament a reduir la pobresa, en els últims anys han sofert transformacions importants per donar resposta a altres objectius, com ara afavorir la participació laboral. Un altre factor de canvi ha estat l'emergència de noves necessitats socials, lligades, sobretot, als canvis demogràfics, com la immigració i els canvis en la tipologia de llars, i laborals, com l'augment dels treballadors de salaris baixos i de la desocupació de llarga durada. En la crisi, l'augment de les necessitats va ser paral·lel al de la restricció en els recursos disponibles per al finançament de les prestacions, i es van agreujar els problemes perquè poguessin cobrir eficaçment l'objectiu general de reducció de la pobresa.

A Espanya, el sistema de prestacions de garantia d'ingressos presenta alguns trets singulars en el marc comparat. A diferència del que passa a la majoria de països europeus, no hi ha pròpiament una última xarxa de protecció econòmica que cobreixi de manera homogènia col·lectius i territoris. El sistema actual és la suma de prestacions molt diferents, que es van anar introduint gradualment amb objectius i lògiques de funcionament prou diferents. El resultat és un mosaic molt complex de prestacions que ofereixen diferents nivells de protecció per grups de població i territoris. Les quanties de les diferents prestacions que formen aquesta última xarxa són, a més a més, molt baixes respecte al llindar de pobresa i queden molt lluny de les mitjanes europees.

En aquest context, cal esperar que els efectes d'aquestes prestacions sobre la desigualtat siguin més baixos que els de les altres dues prestacions revisades anteriorment. Hi ha un gran consens a assenyalar que, efectivament, aquest efecte és molt reduït, a causa de la seva escassa incidència sobre la mitjana de la renda de les llars espanyoles. Els estudis coincideixen a assenyalar també que la progressivitat d'aquestes prestacions és molt alta. Una de les conclusions més freqüents dels treballs que han analitzat l'impacte redistributiu de les diferents prestacions socials en les últimes dècades confirmen com a tret destacat la notable progressivitat d'aquesta mena de prestacions.

Dins de les prestacions que donen forma al sistema de garantia d'ingressos, les més controvertides són, probablement, les rendes mínimes de les comunitats autònomes. Encara que representen una part petita del sistema (el 6% de la despesa total, aproximadament), solen ser protagonistes principals del debat sobre les prestacions assistencials, ja que són les úniques prestacions de caràcter no específic que ofereixen protecció davant del risc general de pobresa i pel seu caràcter completament descentralitzat. Aquestes característiques han donat origen a diversos estudis que han tractat d'avaluar els efectes que tenen sobre la desigualtat. Les principals conclusions que podem deduir dels treballs empírics són:

- // Persistència de desigualtats molt grans en l'adequació (relació entre les quanties de les prestacions en cada regió i el llindar de pobresa) i en la cobertura (percentatge de llars per sota d'un llindar de necessitat que reben les prestacions) a cada territori. Mentre que en algunes comunitats aquesta cobertura arriba a superar el 100% quan prenem com a variable de referència el nombre de llars sense ingressos, en unes altres la relació no arriba al 10%. Les diferències també són molt àmplies en l'adequació oferta. Encara que la majoria de comunitats presenten indicadors d'adequació baixos o molt baixos en el context europeu, algunes se situen a la part alta del rànquing europeu (País Basc i Navarra).
- // El problema principal, en tot cas, en termes de l'equitat interterritorial, no és tant la cobertura desigual de les necessitats, sinó que en algunes comunitats les quanties se situen molt per sota del llindar de pobresa.

Prestacions familiars

A la majoria de països europeus, les prestacions familiars tenen un paper rellevant no tan sols en la protecció de la infància, sinó també en la reducció de la desigualtat i, sobretot, en la millora de les llars situades a la part baixa de la distribució de la renda. El model més general és el de prestacions universals, habitualment finançades amb impostos generals, encara que en alguns països es financen mitjançant les cotitzacions socials. Actualment, només set països de la Unió Europea no disposen d'alguna mena de prestació universal per fill –sobretot els països del sud d'Europa i algun de l'est– i són justament els que presenten pitjors indicadors de vulnerabilitat econòmica de les llars amb nens.

A Espanya, les prestacions familiars representen una gran anomalia pel que fa al model i a la quantia mitjana dels països europeus. La prestació per fill a càrrec de la Seguretat Social ofereix una quantitat que podem qualificar d'anormalment baixa en el context comparat, tant quan la relacionem amb el nivell de riquesa del país com quan la comparem amb les prestacions en països de nivell més baix de renda. La relació entre el nivell de la prestació i la renda mitjana és la més baixa dels 28 països de la Unió Europea.

Els estudis que han analitzat els efectes d'aquestes prestacions sobre la distribució de la renda arriben a les conclusions següents:

- // L'efecte sobre la distribució de la renda de les prestacions familiars a Espanya és molt petit. Malgrat el gran nombre de prestacions d'aquest tipus que arriben a les famílies (més d'un milió), la quantia és tan minsa que l'efecte sobre la desigualtat és gairebé imperceptible.
- // L'efecte conjunt de totes les prestacions monetàries sobre la pobresa infantil és el més baix de la Unió Europea.
- // L'efecte redistributiu del mínim per descendent de l'IRPF és molt més rellevant que no pas el de les prestacions per fill a càrrec. No obstant això, no és una deducció reemborsable i no té, per tant, efecte sobre la renda disponible de les llars amb fills amb més vulnerabilitat econòmica.

4

La incidència redistributiva de les prestacions en espècie

El pes més gran a gairebé tots els països de les prestacions monetàries sobre el total de la despesa social, ha fet que la major part dels estudis sobre la redistribució de les prestacions dels estats del benestar s'hagi concentrat més en les prestacions monetàries que en les prestacions en espècie. Tradicionalment, però, algunes d'aquestes, sobretot l'educació i la sanitat, han tingut una gran capacitat per afavorir nivells més alts d'equitat en qualsevol societat.

Alguns treballs que han posat el focus en l'anàlisi comparada per intentar determinar l'efecte que aquest tipus de despeses tenen sobre la distribució de la renda, han trobat que la desigualtat es redueix prop d'un 20% gràcies a les despeses socials diferents de les prestacions monetàries. Les despeses d'aquest tipus que tenen més impacte sobre la distribució de la renda són, amb diferència, l'educació i, sobretot, la sanitat. En termes de l'índex de Gini, la sanitat explica onze d'aquests vint punts percentuals de disminució, mentre que l'educació és responsable de set d'aquests punts, amb un efecte especialment remarcable als països anglosaxons.

Altres tipus de despesa en serveis de benestar social tenen un impacte sensiblement inferior al dels dos esmentats (atenció a la tercera edat i despeses de dependència). Sembla clar, per tant, que la sanitat i l'educació pública generen un efecte redistributiu important, que s'hauria de sumar al produït pels impostos i per les transferències a fi d'intentar recollir d'una manera més completa l'efecte redistributiu conjunt de la intervenció pública.

En el cas d'Espanya, els estudis d'incidència redistributiva d'aquestes despeses han tingut un desenvolupament sensiblement inferior als que tracten de mesurar l'impacte sobre la distribució de la renda de les prestacions monetàries. Aquí revisem els estudis que han examinat els efectes de la despesa en sanitat i en educació, que són les funcions de la despesa més importants després de les pensions i, algun any, del pagament dels interessos del deute públic. Es tracta, a més a més, de despeses centrals per afavorir la igualtat d'oportunitats i per a la mobilitat social i d'ingressos.



RECUADRE 4. COM S'IMPUTEN LES DESPESES EN ESPÈCIE A LES LLARS?

L'estudi de la manera en què una despesa en espècie afecta la distribució de la renda es coneix normalment com a incidència de la despesa. Per tal d'avaluar aquest efecte, cal identificar els beneficiaris de cada tipus de despesa i seguir uns criteris d'imputació. Habitualment s'assumeix que les úniques llars que milloren la seva situació són només els beneficiaris directes. Aquest procediment fa palès que la despesa pot acabar beneficiant altres agents. La despesa en educació, per exemple, beneficia també els editors de llibres escolars, o l'augment dels serveis sanitaris beneficia també la indústria farmacèutica. La despesa en educació afecta positivament tota la societat en forma de més productivitat, de la mateixa manera que la despesa en sanitat millora el rendiment dels treballadors. A la pràctica, però, quantificar aquests efectes és molt complicat. Per això, els estudis d'incidència de la despesa habitualment suposen que els beneficis totals d'una despesa per al conjunt de l'economia són iguals al volum d'aquesta despesa i només valoren els guanys dels beneficiaris directes.

1r pas. Per valorar l'efecte de cada despesa sobre les rendes dels beneficiaris directes calen criteris d'assignació. El primer pas és classificar cada despesa segons la seva naturalesa i el tipus de beneficiaris d'aquesta despesa.

2n pas. El benefici imputat a cada llar es calcula dividint la despesa total entre el nombre de beneficiaris i s'assigna a cada llar aquesta renda. Un exemple senzill podria ser la despesa en educació per nivells educatius. La imputació és més complicada en el cas de les despeses que són consumides simultàniament per tota la població, com la defensa o la justícia.

3r pas. Una vegada imputades les despeses, la incidència de la despesa pública es pot mesurar com la diferència entre la desigualtat sense la despesa imputada i la que hi ha amb la despesa ja imputada a les llars.

Efectes redistributius de la despesa sanitària

La més important de les prestacions en espècie en l'àmbit del benestar social és la despesa sanitària. El caràcter universal de bona part dels seus serveis en diversos països de renda alta fa que hi puguin accedir persones de renda baixa sense haver d'assumir les despeses de la sanitat privada, mentre que les llars de renda més alta solen fer més ús d'aquesta segona forma d'accés. Un servei universal, a més, tendeix a ser més utilitzat per les persones de renda baixa perquè la seva necessitat és també més gran. Aquesta realitat implica que tingui, si considerem aquesta despesa com a part de la renda de les llars, un important efecte redistributiu.

Sota una sèrie de supòsits és possible assignar la despesa sanitària individualment a les llars, tenint en compte els perfils de consum dels serveis sanitaris. Tots els estudis que han avaluat la incidència redistributiva d'aquesta mena de despesa a Espanya mostren que el seu efecte global és clarament redistributiu i superior al d'altres prestacions socials en espècie, amb un impacte molt gran en els dos primers decils de renda. Aquest efecte, a més a més, ha anat augmentant amb el temps, almenys fins a la crisi econòmica. Hi ha molt pocs estudis fets sobre la incidència d'aquesta despesa, però els que hi ha mostren una reducció de l'efecte redistributiu i de la progressivitat de la despesa sanitària a conseqüència de la deterioració de l'activitat econòmica i les retallades pressupostàries a les quals va donar lloc.

Alguns treballs han tractat d'identificar quins components de la despesa sanitària són més progressius i quins contribueixen més a reduir la desigualtat. Les partides més progressives són les corresponents a l'atenció primària, sobretot, i als serveis d'urgències. Fins a la crisi ho eren més les despeses farmacèutiques, però les reformes legislatives posades en marxa van perjudicar més les llars de renda baixa.

A més dels estudis d'incidència redistributiva, diferents treballs han avaluat altres aspectes relacionats amb la desigualtat i la despesa sanitària:

- // Un tema freqüent en aquestes avaluacions és si hi ha relació o no entre l'accés efectiu als serveis sanitaris i el nivell de renda dels usuaris. Encara que des de fa dècades la cobertura és universal –excepte quan es va decidir excloure del sistema determinats perfils d'usuaris–, l'accés no és igual per nivells de renda. Diferents treballs empírics mostren que a Espanya, com en altres països europeus, les persones que viuen en llars amb rendes més altes que la mitjana utilitzen, a igual necessitat, més serveis d'atenció especialitzada i serveis preventius que no pas les que viuen en llars de renda més baixa. Aquestes fan servir més les consultes al metge general, les urgències i els ingressos hospitalaris.
- // Els mecanismes de copagament per racionalitzar la demanda tenen implicacions redistributives. El fet que afectin més els usuaris amb problemes de salut més severs i que la prevalença d'aquests sigui més alta entre les llars amb renda més baixa representa un efecte redistributiu negatiu.
- // Es manté la relació entre la situació socioeconòmica dels usuaris i el temps d'espera en l'accés als serveis sanitaris. Aquesta forma tan poc equitativa, sobretot en l'accés als serveis especialitzats i hospitalaris, afecta més negativament les llars de rendes més baixes.

Efectes redistributius de la despesa en educació

La despesa en educació és la despesa més important en la reducció dels problemes relacionats amb la desigualtat d'oportunitats. La manca de mobilitat educativa entre generacions és una manifestació de desigualtat que no tan sols afecta els qui la pateixen, en no poder aspirar a millors posicions futures en el mercat de treball, sinó que limita també la millora de la productivitat i el creixement econòmic d'un país. Aquesta pèrdua d'eficiència s'afegeix als costos que té per a una societat la concentració permanent de rendes en un reduït segment de la població que es beneficia dels avantatges relacionals vinculats a l'estatus social.

La despesa educativa afecta també la desigualtat en la distribució de la renda de manera directa. Si com en el cas de la sanitat, el consum de serveis educatius públics es pot afegir a la renda com una ampliació d'aquesta, sembla clar que si s'aconsegueix una distribució d'aquesta despesa més equitativa que la de la renda, tindrà un efecte redistributiu clarament positiu. La realitat als països de l'OCDE, d'acord amb els pocs estudis comparats disponibles, és que la despesa en educació funciona com un mecanisme corrector de la desigualtat en la distribució dels ingressos de les llars, encara que amb un impacte més reduït que el de la despesa sanitària.

Els estudis sobre la incidència redistributiva de la despesa en educació a Espanya confirmen aquest caràcter redistributiu. Com en el cas de la sanitat, aquest efecte, a més a més, ha anat millorant en les últimes dècades. Els pocs estudis fets una vegada iniciada la crisi econòmica no semblen mostrar que el canvi de cicle originés una clara reducció d'aquest efecte, encara que hi hagués algunes diferències segons la mena de despesa. Aquest últim resultat està en correspondència amb altres de coneguts sobre els efectes de la crisi en el sistema educatiu, que mostren que, malgrat les retallades, no hi va haver una modificació substancial en els resultats del sistema. El nivell de competències dels joves no va empitjorar, el fracàs escolar va minvar i les taxes netes d'escolarització van millorar en tots els nivells. Els motius d'aquesta aparent paradoxa cal trobar-los en la mateixa profunditat de la crisi, amb taxes d'atur juvenil per sobre del 50% durant uns quants trimestres. L'impacte de l'atur, que va propiciar l'entrada en el sistema educatiu, va ser tan intens que va ultrapassar l'efecte negatiu de les retallades.

També es fan palesos els efectes redistributius i la progressivitat dels diferents tipus de despeses educatives. La despesa en centres públics en els diferents nivells beneficia més les llars amb rendes més baixes. En canvi, passa el contrari en els centres concertats. Tampoc contribueix a la reducció de la desigualtat la despesa en educació universitària, que es concentra més des de fa dècades a les llars situades en els decils superiors de renda. Finalment, la despesa destinada a beques i ajudes presenta també una concentració més elevada en els estrats superiors de renda.

A més dels estudis d'incidència redistributiva de la despesa, hi ha molts estudis pel que fa a Espanya sobre les diferències de resultats relacionades amb la desigualtat de recursos. D'aquests estudis, en podem extreure els resultats següents:

- // Els indicadors de competències educatives mostren que la relació entre les desigualtats prèvies al sistema educatiu i els nivells de competències és menys significativa que en altres països. No obstant això, hi ha col·lectius de renda baixa, com una part important de la població immigrant, que continuen molt afectats per resultats molt baixos en termes de les competències adquirides.
- // Els problemes d'abandonament escolar prematur continuen presentant una clara correlació amb els nivells de renda de la llar. D'altra banda, aquesta relació va augmentar durant la crisi. La manca de titulació a l'ESO no és un fenomen neutre en termes distributius, sinó que reflecteix desigualtats de renda, de gènere, territorials i de nacionalitat.

5

Efectes redistributius dels impostos

A tots els països de l'OCDE l'efecte dels impostos sobre la distribució de la renda és inferior al que tenen les prestacions socials. No hi ha cap país d'aquest grup en el qual aquest impacte dels impostos sigui de més d'un terç del que tenen les prestacions monetàries. Això no vol dir, però, que el vessant tributari de la hisenda pública no continuï tenint un paper rellevant en la correcció de les diferències de renda entre les llars. Encara que la tendència comuna dels sistemes tributaris ha estat la de simplificació de les diferents figures i la reducció dels tipus impositius, els impostos – sobretot la imposició personal sobre la renda – continuen tenint un paper rellevant com a instrument corrector de la desigualtat.

No obstant això, tots els estudis coincideixen a assenyalar també una clara tendència a la pèrdua de capacitat redistributiva dels impostos. Resulta cada vegada més complex garantir aquesta capacitat davant la desaparició de barreres al comerç, l'acceleració del canvi tecnològic, la creixent mobilitat de capitals i la mateixa deriva de les diferents figures tributàries, amb la reducció dels tipus, la generalització de tractaments diferenciats de les fonts de renda i el creixement de la imposició sobre el consum.

Aquests límits afecten també la capacitat redistributiva del sistema tributari a Espanya. Les reformes dutes a terme des de mitjan anys noranta han anat minvant el caràcter proporcional de la imposició a Espanya, constatat per diversos estudis per a dècades anteriors, que es va fonamentar, sobretot, en la progressivitat i en la capacitat redistributiva de l'impost sobre la renda, que podia compensar l'efecte regressiu d'altres impostos. La reducció dels tipus i la simplificació dels impostos han posat en risc no solament l'objectiu d'augmentar la progressivitat, sinó també el molt menys ambiciós de mantenir la proporcionalitat del conjunt de la imposició. En un llarg procés de canvi caracteritzat per la pràctica desaparició o reducció d'altres impostos, com el de patrimoni o el de successions, i la regressivitat de la imposició indirecta, la capacitat redistributiva del sistema fiscal descansa gairebé exclusivament en l'IRPF.

L'impost sobre la renda de les persones físiques

Els impostos sobre la renda personal són, a gairebé tots els països, la figura tributària amb més incidència sobre la distribució de la renda. L'estructura de tipus impositius, menors per a les rendes més baixes que per a les més altes, fa que després de la seva aplicació les diferències de renda entre les llars i els individus siguin més reduïdes. Aquestes característiques han fet que, tradicionalment, es defensi que per aconseguir una distribució de la renda més igualitària cal un sistema tributari més progressiu, la qual cosa porta al fet que aquests impostos, dels quals hom espera que siguin progressius, tinguin un pes més important en el sistema tributari que no pas els indirectes, que normalment són regressius o menys progressius.

En tot cas, els estudis comparats troben que l'efecte redistributiu d'aquests impostos està més determinat per la seva dimensió (recaptació) que per la seva progressivitat. De fet, els països on hi ha més pressió fiscal solen presentar nivells més baixos de progressivitat, probablement perquè allà on la càrrega tributària és menor, augmentar la progressivitat de l'impost pot tenir menys costos d'eficiència.

En el cas d'Espanya, tots els estudis, sense excepció, confirmen l'efecte reductor de la desigualtat que té l'IRPF. Els treballs que analitzen l'efecte redistributiu del conjunt d'impostos mostren que és aquest, gairebé de manera exclusiva, el que aconsegueix reduir les diferències de renda entre llars i individus. Les simulacions de l'efecte conjunt de prestacions monetàries i d'impostos revelen que és el segon instrument amb més capacitat per a corregir la desigualtat, després de les pensions contributives.

Els estudis reflecteixen també que, tal com ha passat a la resta de països del nostre entorn, la capacitat redistributiva de l'impost ha anat minvant en el temps. Durant el període identificat com el de més reducció de la desigualtat a Espanya –els anys vuitanta–, l'evidència coneguda apunta a l'IRPF com un dels factors determinants de la disminució de les diferències de renda entre les llars espanyoles. Sembla que no hi ha dubtes sobre la progressivitat i l'efecte redistributiu del model d'impost personal sobre la renda que es va posar en marxa després de la reforma fiscal del final dels anys setanta. La progressivitat de l'impost va augmentar durant la dècada següent.

Els treballs disponibles també mostren, però, que aquesta progressivitat no ha sofert gaires canvis des del final dels anys vuitanta, mentre que les diferents reformes han anat rebaixant els tipus de l'impost i han originat una minva en el temps de la incidència redistributiva de l'impost. Paral·lelament, va augmentar-ne la complexitat sense la contrapartida d'una redistribució més gran. Així, les reformes de l'impost del final dels anys noranta i començaments de la dècada següent van compartir un important cost recaptatori i una reducció de la capacitat redistributiva de l'impost. Només les pujades extraordinàries dels tipus de l'impost en els moments més àlgids de la crisi, revertides al cap de poc temps, van aconseguir invertir aquesta tendència a la baixa en la capacitat redistributiva de l'impost.

Diversos treballs han examinat elements específics de l'impost que condicionen la seva capacitat redistributiva. Els resultats principals són aquests:

- // Encara que els canvis en els tipus de l'impost són rellevants a l'hora de determinar-ne l'impacte redistributiu, és més gran l'efecte conjunt de les deduccions en la quota o les reduccions de la base imposable. Es mantenen en el temps alguns elements regressius en el disseny d'aquestes reduccions, com ara el tractament que dona als plans de pensions o la deducció per la doble imposició dels dividends.
- // Hi hauria d'haver avanços en la correcció d'alguns dels actuals elements de l'impost que produeixen més inequitat, com ara la manca de neutralitat en el tractament de les diferents fonts de renda. Encara que l'impost espanyol és semblant en aquest tractament desigual al d'altres països europeus, les rendes del treball, més fàcilment gravables, suporten una càrrega fiscal més alta que les del capital (la base mitjana de l'IRPF procedeix, en un 80%, de les rendes del treball).
- // Estimacions recents revelen una acusada desigualtat en el frau per fonts de renda. Alguns treballs han trobat una important bossa d'evasió tributària en els rendiments del capital mobiliari, amb un compliment en aquesta font de renda que no arriba al 40%. Un altre gran focus de frau són les rendes immobiliàries, i també els autònoms i professionals registren elevades quotes d'incompliment. Els treballs disponibles mostren també que el frau fiscal no solament es distribueix de manera desigual per fonts, sinó també per nivells de renda.

L'impost sobre el valor afegit

A gairebé tots els països de la Unió Europea, els impostos indirectes han anat guanyant pes en els últims anys sobre el total de la recaptació. Aquesta tendència ha estat avalada per les institucions europees per mitjà de documents i d'informes, com també per alguns investigadors que postulen un pes més important de la imposició indirecta perquè la consideren menys negativa que la directa per al creixement econòmic. Cal afegir-hi també que, davant les dificultats per a l'augment de la pressió fiscal, el gravamen recau cada vegada més sobre els objectes imposables que són més fàcils de controlar, com ara el consum i les rendes del treball.

Els estudis que analitzen els efectes redistributius de l'IVA des d'una perspectiva comparada revelen que té un caràcter regressiu quan en mesurem l'impacte com a percentatge de la renda de la llar. Aquests treballs confirmen també que l'efecte és proporcional o fins i tot lleugerament progressiu en alguns països quan el mesurem com a percentatge de la despesa de la llar. Normalment, és més rellevant l'efecte sobre la renda, sobretot si el que volem analitzar és l'impacte immediat de l'impost i també quan volem veure l'efecte conjunt de tots els impostos.

La qüestió més controvertida és l'efecte que tenen els tipus reduïts de l'impost sobre la igualtat. Diversos informes mostren que les reduccions que miren d'afavorir les llars amb rendes més baixes, com ara les que afecten els aliments o l'energia, beneficien proporcionalment els més pobres. No obstant això, aquest efecte no produeix un efecte redistributiu positiu: les llars amb renda més alta tenen un guany superior en

termes agregats que no pas els de renda més baixa. Els tipus reduïts, a més, en activitats de caràcter social, cultural o sense finalitats redistributives en general, beneficien més les llars a la part alta de la distribució. Algunes d'aquestes reduccions tenen com a objectiu promocionar certs sectors productius més que objectius redistributius.

En el cas d'Espanya, l'aplicació tardana de l'impost per comparació als països del nostre entorn ha fet que les estimacions dels efectes redistributius de l'IVA cobreixin un període relativament curt. L'estructura de l'impost, però, no s'ha modificat substancialment en les últimes dècades, encara que hi ha hagut alguns canvis en els tipus establerts i en els consums sobre els quals hi ha exempcions o tipus reduïts. Els treballs que han analitzat aquest impacte confirmen l'existència d'un efecte clarament regressiu sobre la distribució de la renda i lleument progressiu sobre la de la despesa.

Les reformes de l'impost en l'última dècada han suscitat l'interès dels investigadors per quantificar-ne l'efecte redistributiu. L'any 2010 el tipus principal va augmentar en dos punts percentuals i el tipus reduït en un punt. Dos anys després es van tornar a ampliar tots dos tipus, amb un guany de tres punts percentuals el primer i dos punts el segon. Posteriorment, l'any 2015, alguns consums van passar a tenir un tipus diferent. Els treballs que han avaluat l'impacte d'aquestes reformes mostren, en general, que van augmentar la regressivitat de l'impost.

Un altre aspecte que també s'ha analitzat com a factor de desigualtat és l'elevat nivell de frau de l'impost. Encara que les xifres no semblen superiors a les d'altres països, alguns treballs estimen els nivells de frau de l'IVA a Espanya en valors que voregen el 20%. Tenint en compte el sistema de liquidació de l'impost i la tendència a augmentar els tipus reduïts –una tendència paradoxal, ja que l'impost és més eficient com menys tipus s'hi apliquin–, aquesta profusió de tipus augmenta la complexitat i facilita els comportaments evasors. Les deficiències fan que diversos treballs concloguin que la profusió de tipus diferenciats implica pèrdues d'eficiència i evasió, i que no serveix per a corregir la desigualtat.

Altres impostos

Encara que el gruix de la recaptació es concentra en els impostos revisats, hi ha altres figures del sistema que també poden afectar la distribució de la renda i que han estat analitzades en diferents estudis.

// **Les cotitzacions socials.** Malgrat que en alguns països –normalment com menys desenvolupat està el sistema fiscal– les cotitzacions socials representen una part important dels ingressos del sector públic, l'efecte general que trobem en els estudis comparats és d'una incidència molt petita sobre la desigualtat, i, en general, amb un efecte regressiu lleu. Aquesta manca de capacitat redistributiva sol estar condicionada en diversos països per l'existència d'un límit màxim en les bases de cotització. Als països en els quals no hi ha aquest sostre, l'efecte de les cotitzacions és redistributiu. En l'avaluació del seu efecte global cal tenir en compte, però, que per valorar aquest caràcter regressiu cal relacionar-lo amb el seu paper finançador del principal element redistributiu a tots els països, que són les pensions.

- // En el cas d'Espanya, els estudis empírics confirmen el seu efecte negatiu sobre la distribució de la renda. L'existència de límits contribueix a aquest efecte regressiu. Dos trets que emergeixen també de l'evidència comparada són que a Espanya les cotitzacions socials representen més de dos punts percentuals més sobre el total d'ingressos públics que a la mitjana dels països de la Unió Europea, i que l'efecte de les cotitzacions socials és més regressiu que a la majoria de països europeus.

- // **Impostos sobre la riquesa.** Els impostos sobre el patrimoni han estat eliminats a quasi tots els països de la Unió Europea en ser considerats com una forma de «sobregravamen» aplicable als actius acumulats, ja sotmesos a tributació a través d'altres figures. En el cas d'Espanya, es va suspendre formalment l'any 2008, es va recuperar el 2011 i, posteriorment, ha estat prorrogat any rere any, però amb una aplicació desigual segons les comunitats autònomes. Els estudis que han estimat el seu efecte redistributiu, molt condicionat per la seva limitada recaptació, normalment amb tècniques de microsimulació, troben que la capacitat redistributiva potencial de l'impost a curt termini és limitada, però que té, no obstant això, una certa incidència a llarg termini. Aquest efecte està llastat, en tot cas, pels baixos nivells de compliment fiscal i algunes exempcions, com la de l'empresa familiar, la d'habitatge habitual i el límit conjunt de renda i patrimoni.

- // A diferència de l'anterior, l'impost sobre successions continua formant part del quadre tributari de la majoria dels països de renda alta. Així i tot, la seva aportació a la recaptació total és molt limitada, sense superar, a la majoria de països, el 0,5% del PIB. Els treballs que n'han avaluat l'impacte redistributiu a Espanya mostren que aquest impost contribueix a la reducció de la desigualtat en la distribució de la riquesa, encara que d'una manera molt moderada. També destaquen la presència de problemes importants d'equitat en el seu funcionament, com ara l'existència de tipus impositius excessius per a determinades formes de riquesa, desigualtats territorials importants i problemes, també aquí, d'evasió i elusió fiscal.

- // **Impostos especials.** Els impostos especials no solen tenir a cap país una motivació específicament redistributiva ni tampoc recaptatòria, sinó que tracten de moderar el consum de determinats béns. Com en el cas d'altres impostos sobre el consum, tenen un disseny –sense que hi hagi diferències de pagament segons quin sigui el nivell de renda del consumidor– que imposa a priori que el seu efecte sobre la distribució de la renda sigui regressiu, encara que en el cas de determinats tributs aquest efecte dependrà de la diferent propensió al consum d'aquests béns determinats que pot tenir cada nivell de renda.

- // Els estudis comparats confirmen que aquests impostos són regressius. Els treballs realitzats per a Espanya, tant els específics com els que analitzen el conjunt de prestacions i impostos, confirmen també aquest resultat.

6

Conclusions

1. Espanya és un dels països de la Unió Europea amb una desigualtat més alta en la distribució de la renda de què disposen les llars. Les diferències, en canvi, són molt menys marcades quan comparem la desigualtat de les rendes de mercat. Aquesta divergència revela que un dels motius principals d'aquests nivells tan alts de desigualtat és la menor capacitat del sistema d'impostos i prestacions per reduir les desigualtats que es produeixen en la distribució de les rendes primàries.
2. Si bé no és fàcil traçar un quadre precís de l'evolució de la desigualtat a Espanya en les últimes dècades, les fonts disponibles permeten afirmar que la tendència que s'ha seguit no ha estat uniforme. Els principals avanços en la seva reducció i en la convergència amb la Unió Europea van tenir lloc els anys vuitanta, impulsats pel dinamisme de l'economia i, sobretot, pel desenvolupament de prestacions socials i de la imposició progressiva. En el llarg període de bonança econòmica que es va prolongar fins a l'inici de la crisi, la desigualtat no va minvar significativament a causa de la presència d'un percentatge alt d'ocupacions de salaris baixos i l'absència de millores en les polítiques redistributives. Amb la crisi, els indicadors van créixer a nivells molt alts i en l'etapa posterior de recuperació la desigualtat va baixar a un ritme molt lent per comparació a la recuperació de l'ocupació, però aquesta reactivació econòmica no es va traduir en grans millores redistributives a causa de l'alt nombre de contractes lligats a salaris baixos i a la insuficiència de les hores treballades.
3. Dins el sistema d'impostos i prestacions, a tots els països de renda alta, i especialment a Espanya, les pensions són l'instrument amb un efecte redistributiu més gran. Aquest efecte, a més a més, ha augmentat en el temps i ha transformat les persones majors de 65 anys en el grup d'edat amb menys vulnerabilitat econòmica. Aquesta dada s'hauria de tenir en compte en el debat sobre la seva viabilitat, ja que els canvis en el sistema per a garantir el sosteniment de les pensions poden afectar la redistribució. Hi ha alguns factors que limiten aquesta capacitat redistributiva, com ara les desigualtats entre

territoris derivades del sistema tradicional de règims de la seguretat social i la persistència d'una important fractura de gènere.

4. Les prestacions per desocupació són el segon tipus de prestació amb un efecte més gran sobre la distribució de la renda. El seu impacte redistributiu és més alt a Espanya que no a altres països, a causa, sobretot, del fet que la desocupació també ho és. Aquest efecte va augmentar durant la crisi, però s'ha anat moderant a llarg termini, sobretot per la caiguda en el temps de la taxa de cobertura i el guany de pes de la modalitat assistencial, amb menys intensitat protectora que la contributiva.
5. La capacitat redistributiva de les prestacions que formen l'última xarxa de protecció econòmica –el sistema de garantia d'ingressos– és limitada i més baixa que a altres països, a causa dels problemes de cobertura de la població més vulnerable i a les baixes quanties ofertes. A diferència del que passa als països del nostre entorn, no hi ha una última xarxa de protecció econòmica que cobreixi de manera homogènia col·lectius i territoris. Hi ha un mosaic molt complex de prestacions amb llacunes clares de protecció, nivells de protecció diferents segons la mena de prestació a la qual s'accedeix i grans diferències territorials en la protecció del risc general de pobresa.
6. També, en un contrast clar amb el que passa als països europeus amb estats del benestar més sòlids, les prestacions familiars a Espanya tenen un efecte molt petit sobre la redistribució de la renda. Les polítiques de suport econòmic de les llars amb nens s'han concentrat, bàsicament, en el tractament de la família que fa l'IRPF. Aquestes no tenen efecte sobre les llars amb menors i rendes més baixes, que són protegits de manera clarament insuficient –la intensitat protectora més baixa de la UE-28– pel sistema de prestacions per fill a càrrec.
7. La despesa sanitària a Espanya té un efecte clarament redistributiu, i és la prestació social en espècie més gran. Aquest impacte positiu sobre la desigualtat, d'altra banda, ha millorat en les últimes dècades, encara que durant la crisi les retallades introduïdes en algunes partides van fer que en minvés la progressivitat, com va ser el cas de la despesa farmacèutica. Persisteixen, però, alguns elements que condicionen aquesta capacitat redistributiva. És el cas, entre altres problemes, d'un ús més intens de determinats serveis per les llars de renda més alta, l'efecte negatiu dels copagaments i la inequitat segons la renda en el temps d'espera.
8. L'efecte global de la despesa en educació a Espanya és redistributiu, encara que inferior al de la sanitat. Aquesta capacitat, a més, s'ha ampliat en el temps, malgrat les restriccions que va imposar la crisi econòmica. Tot i així, no totes les despeses són progressives, com és el cas de la destinada als centres concertats, l'educació universitària, i les beques i ajudes. Alguns problemes rellevants del sistema –com ara l'abandonament escolar prematur– estan molt connectats a les desigualtats d'origen.

9. Hi ha un gran consens a l'hora d'assenyalar que als països de renda alta l'efecte redistributiu dels impostos és significativament inferior al de les prestacions socials i que, a més a més, és decreixent en el temps. Els canvis en el context econòmic internacional i la mateixa deriva dels sistemes tributaris han introduït restriccions cada vegada més severes per al funcionament eficaç dels impostos en l'àmbit de la redistribució. Això no vol dir que no continuïn tenint un paper important en la reducció de la desigualtat.
10. L'impost sobre la renda a Espanya té un efecte redistributiu superior al de la resta d'instruments del sistema d'impostos i prestacions, tret de les pensions, ja que es tracta de l'únic impost –excepte el molt modest efecte del de patrimoni– que redueix la desigualtat. Aquest efecte, però, ha anat minvant en el temps, com ha passat també en altres països, a causa del procés de reducció dels tipus marginals i d'aplanament de les tarifes, que han anat limitant, per la pèrdua de recaptació, la seva capacitat redistributiva. D'altra banda, hi ha trets en el seu disseny que limiten aquest efecte, com el caràcter regressiu d'algunes deduccions i reduccions, el tractament desigual de les rendes del treball i del capital, i el també desigual accés al frau fiscal, tant per nivells com per fonts de renda.
11. Espanya no és una excepció en la tendència al fet que la imposició indirecta guanyi cada vegada més pes en el conjunt d'ingressos públics, la qual cosa afecta la capacitat redistributiva del sistema tributari. L'IVA és un impost clarament regressiu quan analitzem els canvis que implica sobre la renda de les llars. Les reformes d'aquesta última dècada han reforçat, a més, aquest caràcter regressiu, que s'afegeix a nivells importants d'elusió i evasió fiscal.
12. També es fan palesos els efectes d'altres figures impositives. Destaca l'efecte negatiu que tenen les cotitzacions socials sobre la distribució de la renda, superior al que s'observa en altres països. Els impostos sobre la riquesa contribueixen poc a la redistribució i estan molt limitats pels baixos nivells de compliment fiscal, algunes exempcions, desigualtats territorials i problemes d'evasió i elusió fiscal. Finalment, encara que amb un impacte petit, els impostos especials són regressius.

**Observatori
Social**
de "la Caixa"



Fundació "la Caixa"