
**Observatori
Social**
de "la Caixa"

Abril 2020

Els efectes redistributius del **sistema d'impostos i transferències a Europa**

La capacitat redistributiva del sistema espanyol d'impostos i transferències es troba entre les més baixes de la Unió Europea, i és especialment limitada en el cas de les cotitzacions socials i les polítiques contra l'exclusió social. Mitjançant simulacions, l'informe analitza possibles reformes en tots dos àmbits que passarien per un augment de la despesa, amb el propòsit que l'estat del benestar espanyol se situés a nivells de redistribució semblants a la mitjana europea.

**Amadeo Fuenmayor
Rafael Granell
Teresa Savall**

Universitat de València



Fundació "la Caixa"

Crèdits

Observatori Social
de "la Caixa"

Fundació Bancària
"la Caixa", 2020
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma

ISBN: 978-84-9900-266-8

La Fundació Bancària "la Caixa"
no s'identifica necessàriament
amb l'opinió dels autors d'aquesta
publicació.

Recerca i elaboració de l'informe

Amadeo Fuenmayor, Rafael Granell
i Teresa Savall

Universitat de València

Aquest número forma part de la col·lecció
«Informes sobre economia redistributiva»
integrada per les publicacions següents:

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

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

- **Els efectes redistributius del sistema d'impostos i transferències a Europa**

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

- **Els efectes redistributius de les polítiques familiars**

Olga Cantó i Andrea Sobas, Universidad de Alcalá

- **Els efectes redistributius dels impostos especials**

José M. Labeaga, UNED

- **Els efectes redistributius de l'impost sobre el patrimoni**

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

Resum

La capacitat redistributiva del sistema d'impostos i transferències espanyol es troba entre les més baixes de la Unió Europea (UE-28), amb una reducció de 0,194 punts en l'índex de Gini, mentre que la mitjana europea permet una reducció de 0,209 punts. Això situa Espanya en la setzena posició entre els 28 països de la Unió.

En el cas de les prestacions de substitució de rendes (desocupació, jubilació, supervivència, malaltia i discapacitat), l'efecte redistributiu és més gran que el de la mitjana de la UE: Espanya hi ocupa la novena posició. No obstant això, pel que fa a les prestacions de garantia de mínims (família, exclusió social, educació i habitatge),

Espanya se situa molt per sota de la mitjana de la UE-28 i hi ocupa l'última posició.

Es detecten problemes especialment greus en les cotitzacions a la seguretat social, que empitjoren la distribució de la renda, i en la política contra l'exclusió social. Per això analitzem, mitjançant dues simulacions, possibles modificacions en les cotitzacions socials i en les prestacions de garantia de mínims.

Per a les cotitzacions a la seguretat social, la proposta s'inspira en el sistema belga, i per a les rendes mínimes, la proposta és aconseguir una aplicació efectiva de la regulació existent, de manera que es garanteixi el 100% de renda mínima a totes les persones que tindrien dret a rebre-la..

Idees principals

- // La despesa en transferències públiques a Espanya durant el període 2007-2016 mostra un marcat caràcter anticíclic, que encara augmenta en els pitjors anys de la crisi. Per la seva importància, destaquen les prestacions per jubilació i supervivència, seguides per les de desocupació.
- // La distribució de les rendes de mercat empitjora a conseqüència de la crisi. En general, però, els impostos i les transferències públiques tenen un potent efecte redistributiu.
- // Tant des del punt de vista dels ingressos com de les despeses, Espanya s'emmarca en un model d'estat del benestar mediterrani, caracteritzat per un percentatge d'ingressos i transferències sobre el PIB per sota de la mitjana europea.
- // Respecte als ingressos, el potencial redistributiu de l'IRPF està lleugerament per damunt d'aquesta mitjana. No obstant això, el sistema de cotitzacions socials espanyol empitjora la distribució de la renda: és l'únic país de la Unió Europea en què passa això.

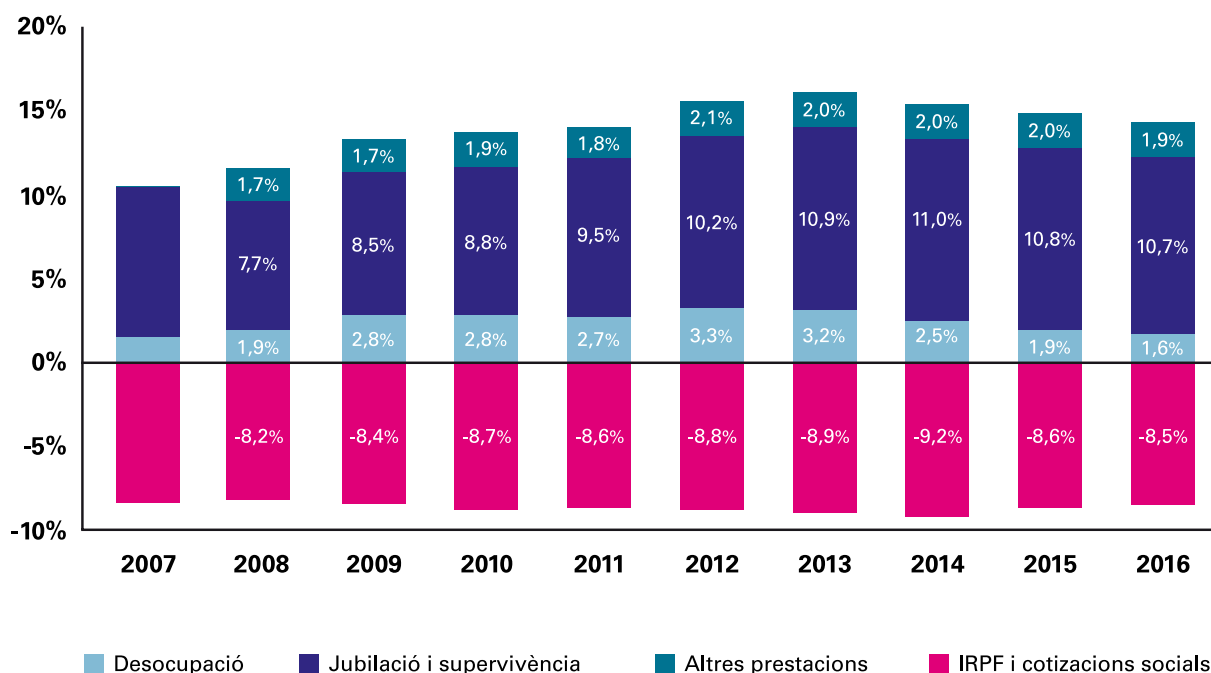
// Espanya presenta problemes greus en el conjunt de prestacions per garantia de mínims (família, exclusió social, educació i habitatge) i se situa molt per sota de la mitjana de la UE-28. La despesa i l'efecte redistributiu són especialment reduïts en les polítiques familiars i en la política contra l'exclusió social.

// Les propostes de canvi que analitzem aquí situarien Espanya en l'entorn de la UE-28: un escenari de modificacions de les cotitzacions socials cap a un model pròxim al belga, i un escenari de modificacions a les rendes mínimes cap a la implementació completa del sistema actual.

Impostos i prestacions a Espanya. No hem recuperat el grau de distribució anterior a la crisi

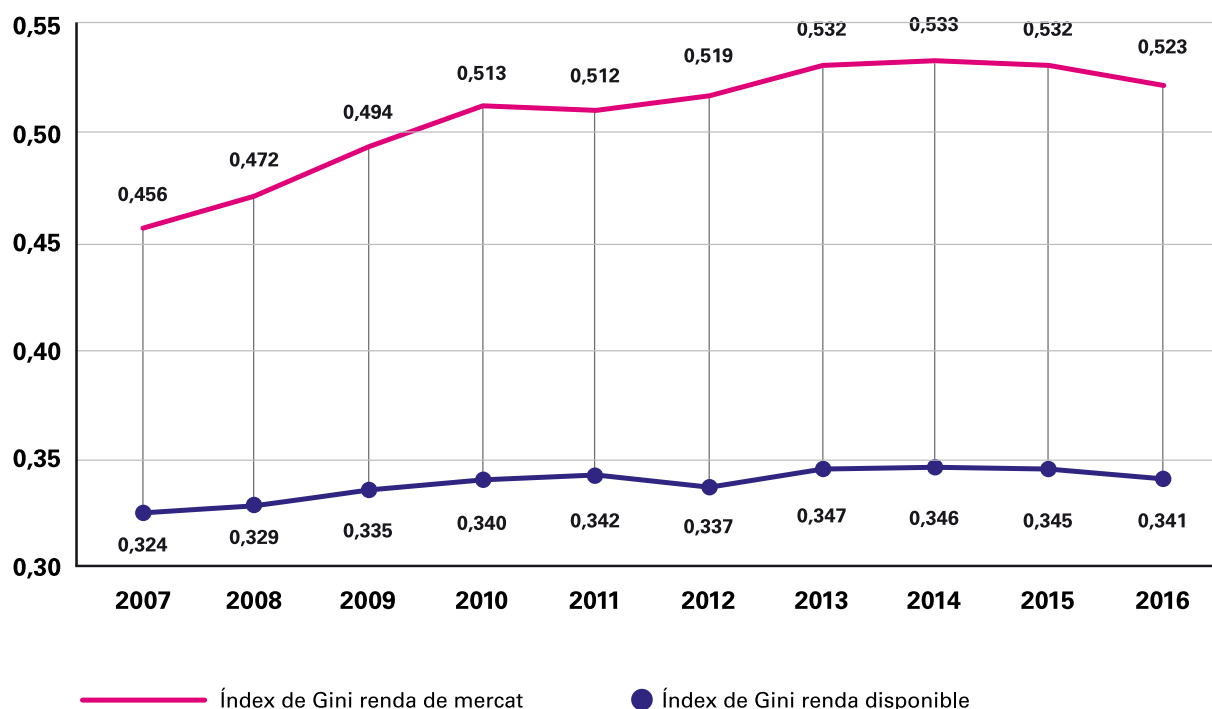
Les prestacions monetàries a Espanya (la part positiva de les barres al gràfic) presenten un marcat caràcter anticíclic, que encara augmenta en els pitjors anys de la crisi. Per la seva importància, destaquen les prestacions de jubilació i supervivència, seguides per les de desocupació. Les altres transferències (malaltia, discapacitat, família, exclusió social, habitatge i educació) amb prou feines arriben al 2% del PIB. L'IRPF i les cotitzacions socials (tram negatiu del gràfic) són més estables en el temps i de quantitat més baixa que la de les prestacions monetàries.

Gràfic 1. Prestacions rebudes i impostos pagats per les llars (percentatge del PIB)



La distribució derivada de les rendes de mercat empitjora durant la crisi, com ho mostra l'evolució de l'índex de Gini fins al 2014. A partir del 2015 hi ha una millora lleugera de la distribució. Així i tot, tant els impostos com les despeses socials tenen, en general, un potent efecte redistributiu. A conseqüència d'aquestes polítiques, la distribució de la renda disponible és més igualitària que la de mercat, encara que la renda disponible del 10% més ric de la població arriba a ser 14 vegades més gran que la del 10% més pobre. En tot cas, l'índex de Gini no ha recuperat el nivell anterior a l'última crisi.

Gràfic 2. Índexs de Gini i efecte redistributiu de les prestacions i impostos.

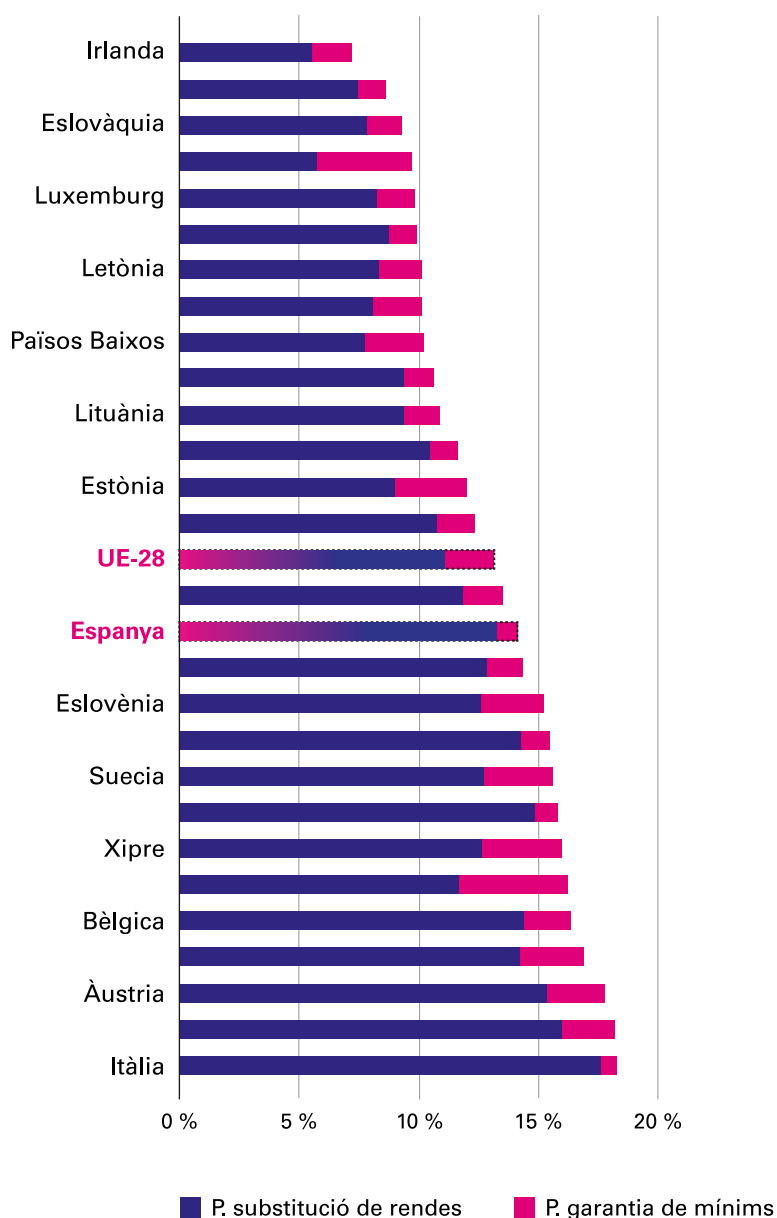


Llums i ombres d'Espanya en l'entorn europeu. Les pensions i l'impost sobre la renda (llums) i les cotitzacions a la seguretat social i les prestacions de garantia de mínims (ombres)

El volum de despesa total en prestacions monetàries sobre el PIB resumeix l'esforç que fa cada país per corregir la desigualtat. És un dels factors determinants del poder redistributiu dels sistemes de prestacions. Les dades i simulacions que es presenten a continuació han estat elaborats amb EUROMOD, un model de microsimulació d'impostos i prestacions de la Unió Europea.

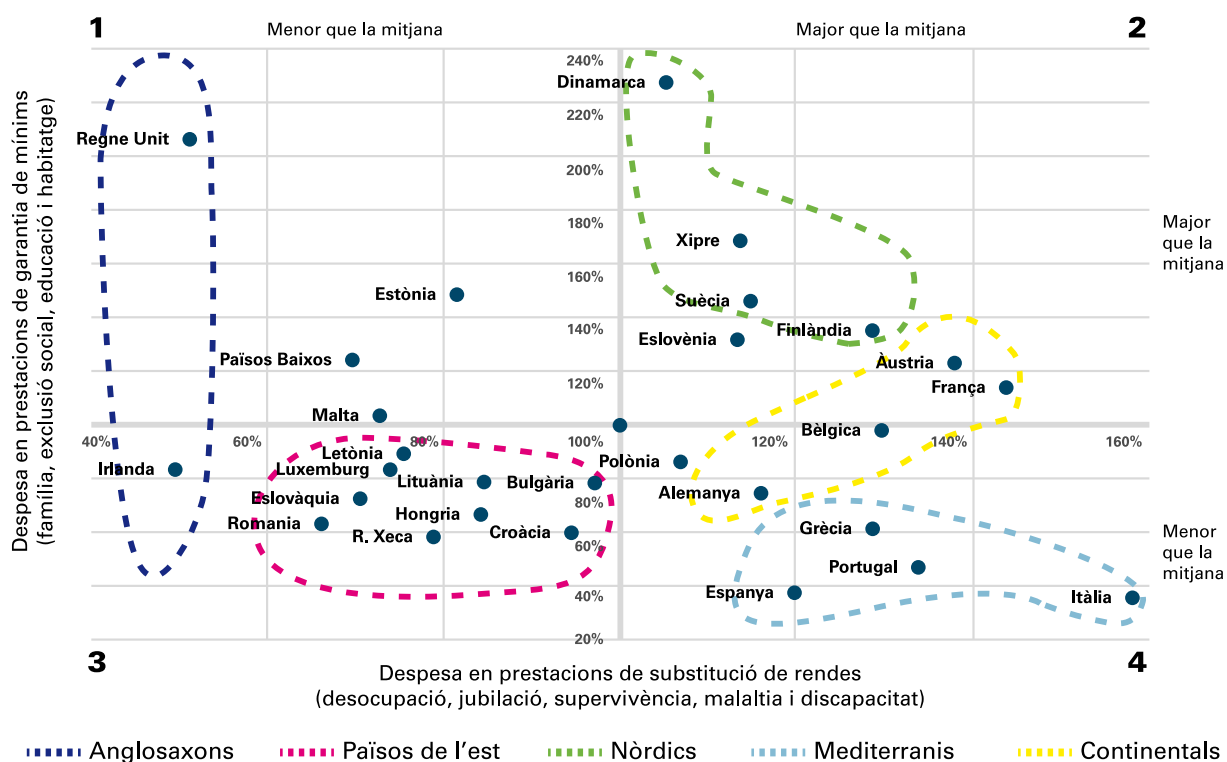
El 2018 Espanya se situava en el tretzè lloc entre els països de la UE segons aquest indicador, lleugerament per damunt de la mitjana. Hi tenen més pes les prestacions de substitució de rendes (desocupació, jubilació, supervivència, malaltia i discapacitat) que no pas les de garantia de mínims (família, exclusió social, educació i habitatge).

Gràfic 3. Prestacions monetàries sobre el PIB UE-28, 2018



Podem distingir cinc models de països. Els nòrdics tenen un volum de despesa elevat tant en prestacions de garantia de mínims com en prestacions de substitució de rendes. Als països de l'est, el volum és més baix que el de la mitjana de la UE-28 per a tots dos tipus de prestacions. Els països mediterranis i els continentals tenen un comportament semblant (per damunt de la mitjana) en prestacions de substitució de rendes, però en les de garantia de mínims mostren divergències. Els països continentals se situen aproximadament en la mitjana de despesa de la UE-28, però els mediterranis hi estan clarament per sota. Finalment, els països anglosaxons destinen proporcionalment una despesa més elevada a les prestacions de garantia de mínims que no a les de garantia de substitució de rendes.

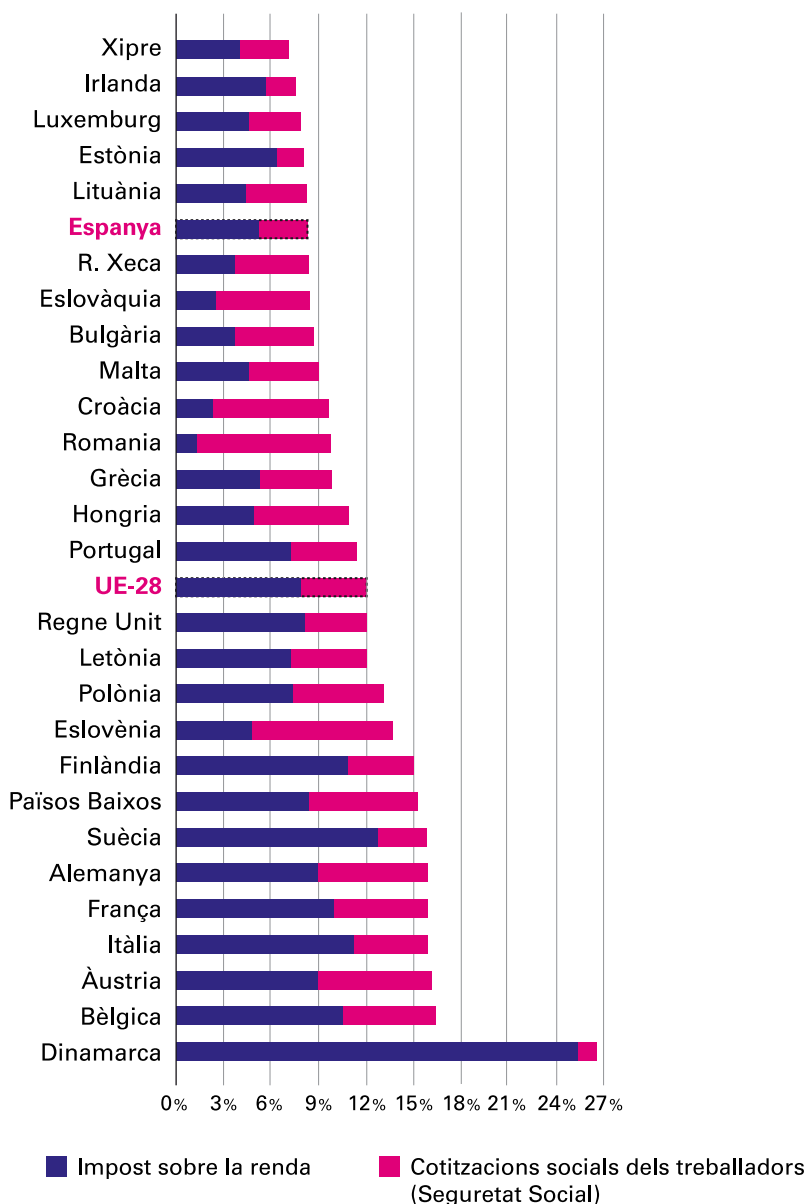
Gràfic 4. Distribució de la despesa segons el tipus de prestació (2018, desviació respecte a la mitjana de la UE-28)



Respecte als ingressos, els corresponents a l'IRPF i les cotitzacions socials dels treballadors a Espanya són baixos per comparació a la mitjana europea, per sota del 9% del PIB. Només Xipre, Irlanda, Luxemburg, Estònia i Lituània se situen per sota d'Espanya. A l'altre extrem, Dinamarca és el país que aconsegueix ingressos més elevats, amb una recaptació de prop del 27% del PIB.

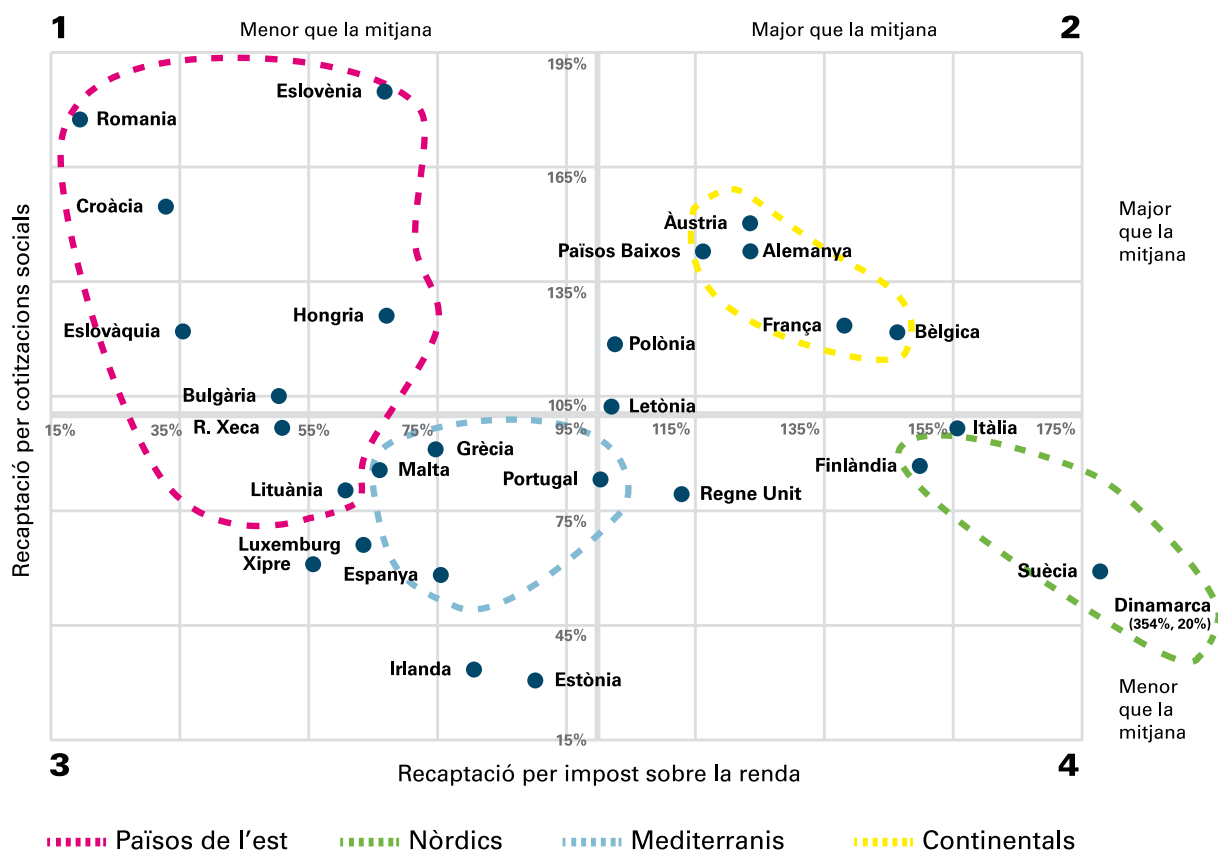
Pel que fa al pes dels ingressos considerats, hi observem que a la mitjana de la UE té un pes més gran l'impost sobre la renda, i Espanya segueix aquesta tendència. En alguns països de l'est la tendència és la contrària, ja que els ingressos per cotitzacions socials hi tenen més pes que no pas els de l'impost sobre la renda.

Gràfic 5. Ingressos per l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials, percentatge sobre el PIB, UE-28, 2018



Quant als models de països, els continentals tenen un volum d'ingressos superior a la mitjana de la UE-28, tant en l'impost sobre la renda com en les cotitzacions socials. Els països mediterranis presenten ingressos en tots dos casos més baixos que la mitjana (llevat d'Itàlia). Els ingressos per l'impost sobre la renda als països nòrdics estan per damunt de la mitjana, però els ingressos per cotitzacions socials hi estan per sota, mentre que als països de l'est passa el contrari.

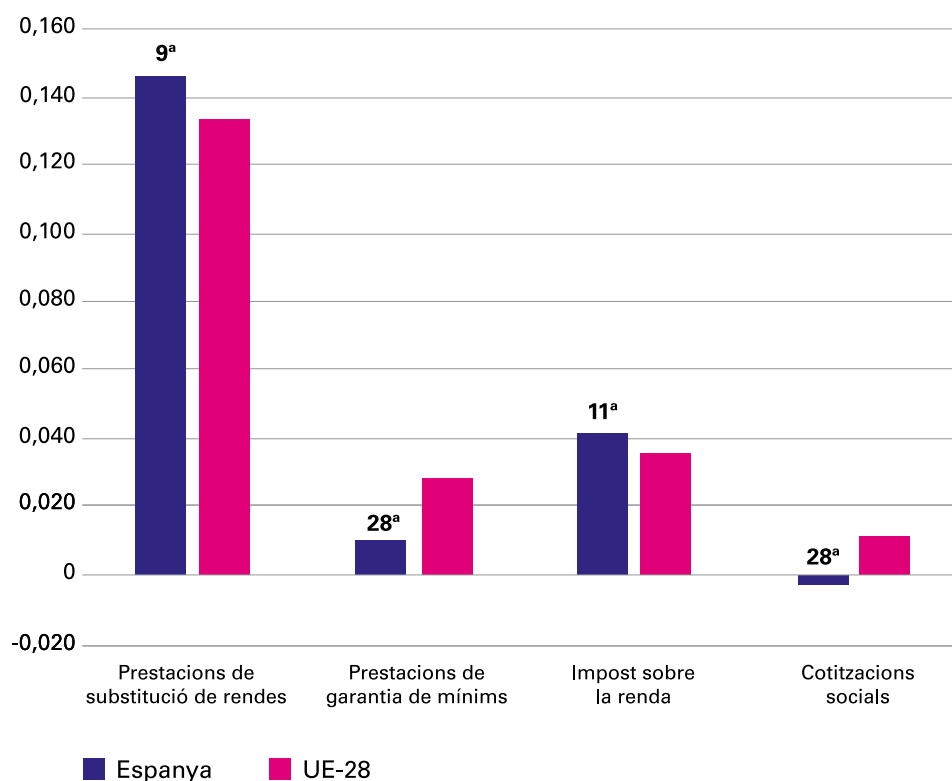
Gràfic 6. Distribució d'ingressos segons el tipus (2018 desviació respecte a la mitjana de la UE-28)



Com observem al gràfic, a Espanya les prestacions de substitució de rendes redueixen la desigualtat per damunt de la mitjana europea (9a posició), mentre que les de garantia de mínims tenen un efecte pràcticament nul (última posició de la UE).

Pel que fa als ingressos públics, l'efecte redistributiu de l'IRPF a Espanya és superior a la mitjana europea (11a posició), però les cotitzacions socials tenen un efecte negatiu quant a la redistribució. És l'única de totes les polítiques analitzades que augmenta la desigualtat de les llars.

Gràfic 7. Capacitat redistributiva dels impostos i prestacions

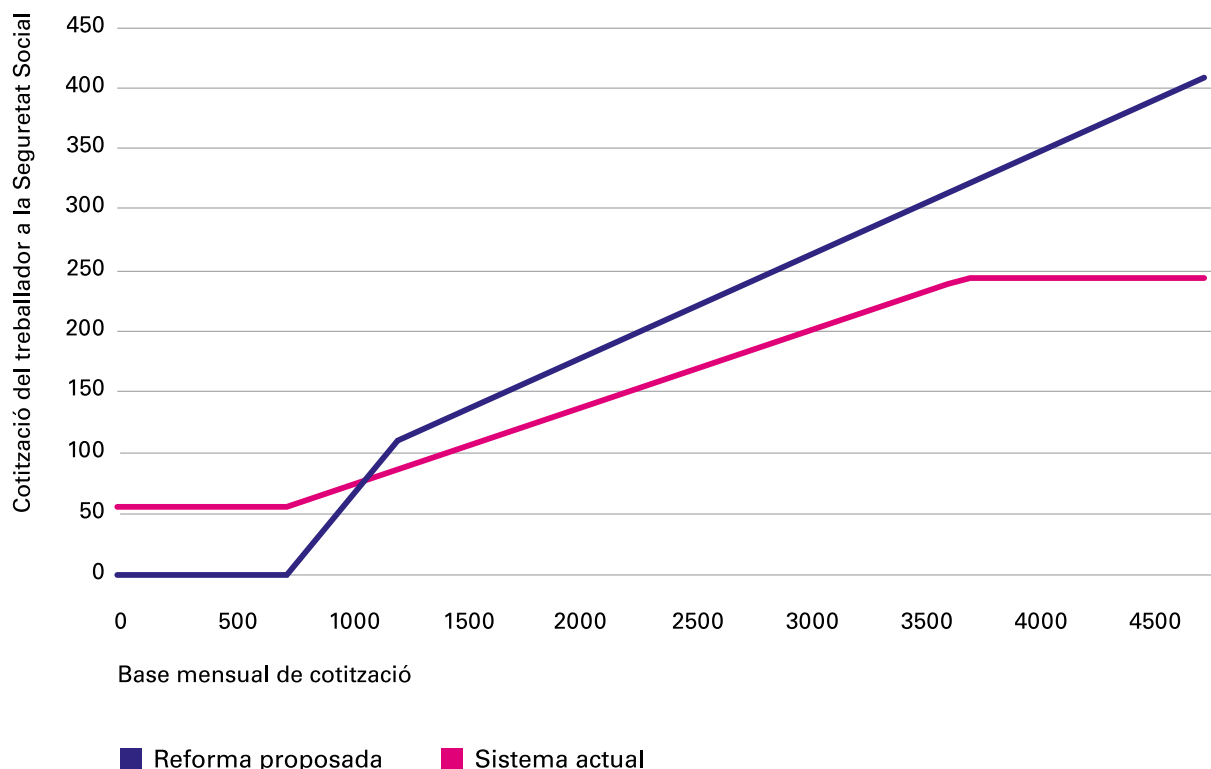


Simulació de l'adaptació del sistema de cotitzacions al sistema belga per a evitar-ne el caràcter regressiu

El sistema de cotitzacions del treballador a la seguretat social augmenta la desigualtat a Espanya (és un cas únic a la UE-28). El sistema utilitza uns tipus de cotització fixos sobre les bases de cotització, amb uns imports mínims i màxims que, a la pràctica, fan que aquesta política sigui regressiva. No obstant això, l'eliminació dels límits tindria un efecte molt reduït en la recaptació i en la redistribució final.

Per això hem simulat una política inspirada en el sistema belga, un dels més redistributius de la UE-28. Aquest sistema introdueix una reducció de la cotització del treballador (*workbonus*), que és més alta com més baix és el salari brut. Aquest canvi dotaria el sistema d'una certa progressivitat. Encara que el tipus impositiu continua essent proporcional, la introducció d'un mínim exempt faria que la cotització augmentés. La cotització mitjana cauria de 116 a 114 euros mensuals, i es veurien especialment afavorits els treballadors amb sous reduïts, entre 800 i 1.300 euros el mes. Per damunt d'aquest darrer límit, la cotització del treballador a la seguretat social augmentaria lleugerament. El gràfic mostra la diferència entre l'aplicació del sistema actual i la nova proposta.

Gràfic 8. Cotitzacions del treballador a la Seguretat Social



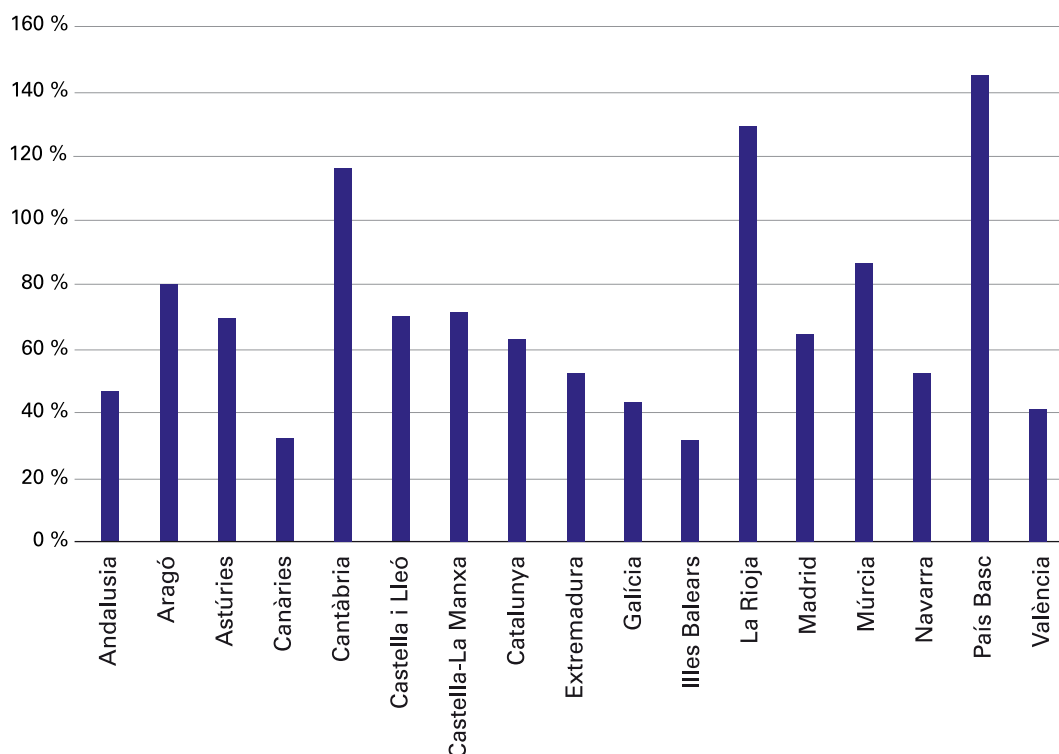
Un sistema de rendes mínimes molt desigual entre les Comunitats Autònomes

La proposta que presentem tot seguit consisteix a simular, per mitjà d'EUROMOD, les rendes mínimes autonòmiques en el cas que aquesta cobertura fos completa.

A Espanya, el sistema de rendes mínimes autonòmiques, o renda mínima d'inserció, és present a totes les comunitats autònomes, amb diferències en els imports, els requisits i la durada. Els esquemes de funcionament, però, tenen molts elements en comú. Aquestes rendes solen presentar el problema que poques persones de les que tenen dret a rebre l'ajuda l'acaben rebent. La taxa de participació, a més a més, és molt desigual segons la comunitat, la qual cosa indica que la seva implementació és deficient a moltes comunitats.

El gràfic mostra quin percentatge representa la despesa que fa actualment cada comunitat autònoma respecte a la que hauria d'executar si la cobertura de població potencialment beneficiària fos completa. En algunes comunitats, la despesa supera el 100% perquè la protecció la reben, a més d'aquestes llars, altres llars en situació vulnerable i les persones amb salaris insuficients o en situació transitòria de pobresa, com ara els beneficiaris de les ajudes d'emergència social.

Gràfic 9. Despesa actual en rendes mínimes i altres prestacions com l'exclusió respecte al cost simulat d'una renda mínima en què la cobertura fos del 100% de la població potencialment beneficiària (en percentatge)



Resultat econòmic conjunt de tots dos escenaris

Amb la modificació de la seguretat social, les cotitzacions minven molt lleugerament, amb prou feines 133 milions d'euros anuals. La modificació de les rendes mínimes augmentaria la despesa un 58,9% (uns 2.000 milions anuals addicionals, del 0,29% al 0,46% del PIB). Aquesta despesa més elevada augmentaria el nombre de beneficiaris un 68% (577.491 llars), amb un import mensual mitjà una mica més baix (passaria de 334 a 296 euros/mes).

Cal destacar la possible interrelació entre les diverses polítiques. Encara que s'han plantejat nous escenaris en dos àmbits, altres polítiques en resulten afectades. Quan introduïm una reforma política en el simulador EUROMOD, les dades que aquest canvi produeix a cada llar afecten també el càlcul de les altres polítiques, ja que algunes variables canvien en determinades llars. En aquest cas, les polítiques de jubilació, supervivència, familiar i l'impost sobre la renda es veuen alterades, encara que no hi ha hagut cap canvi en la regulació corresponent. És especialment important el canvi en la recaptació per l'IRPF, que baixaria a conseqüència d'aquestes noves propostes en 1.664 milions d'euros (les cotitzacions del treballador a la seguretat social són considerades una despesa deduïble en l'IRPF i canvia de manera important la factura fiscal dels treballadors).

Taula 1. Principals resultats de la reforma del sistema impostos-transferències espanyol

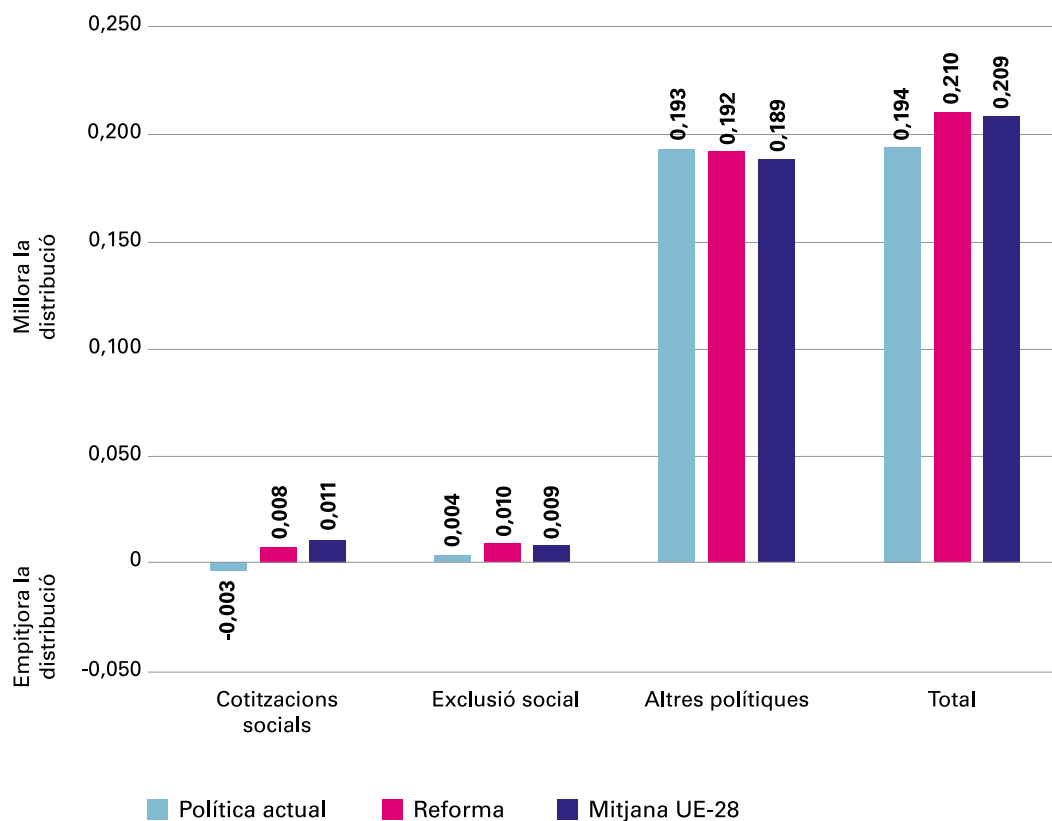
	Cost anual de les modificacions proposades	
	Milions €	% PIB
Cotitzacions socials	133	0,01%
Exclusió social	2.000	0,17%
Desocupació	0	-
Jubilació	-10	0,00%
Supervivència	-8	0,00%
Malaltia	0	-
Discapacitat	0	-
Política familiar	-85	0,00%
Educació	0	-
Habitatge	0	-
Impost sobre la renda	1.664	0,14%
Total	3.694	0,32%

Respecte a l'efecte redistributiu, si amb el sistema actual les cotitzacions socials del treballador empitjoren la distribució en 0,003 punts, en el nou escenari milloraria l'índex de Gini en 0,008 punts. És a dir, el sistema espanyol esdevindria clarament redistributiu, i passaria de l'última posició a situar-se, amb aquesta proposta, en un nivell molt pròxim a la mitjana europea.

La modificació de les rendes mínimes milloraria considerablement l'efecte redistributiu del sistema. Si la política actual redueix l'índex de Gini 0,004 punts, la nova proposta el milloraria més del doble, fins a 0,010 punts, lleugerament per damunt de la mitjana europea.

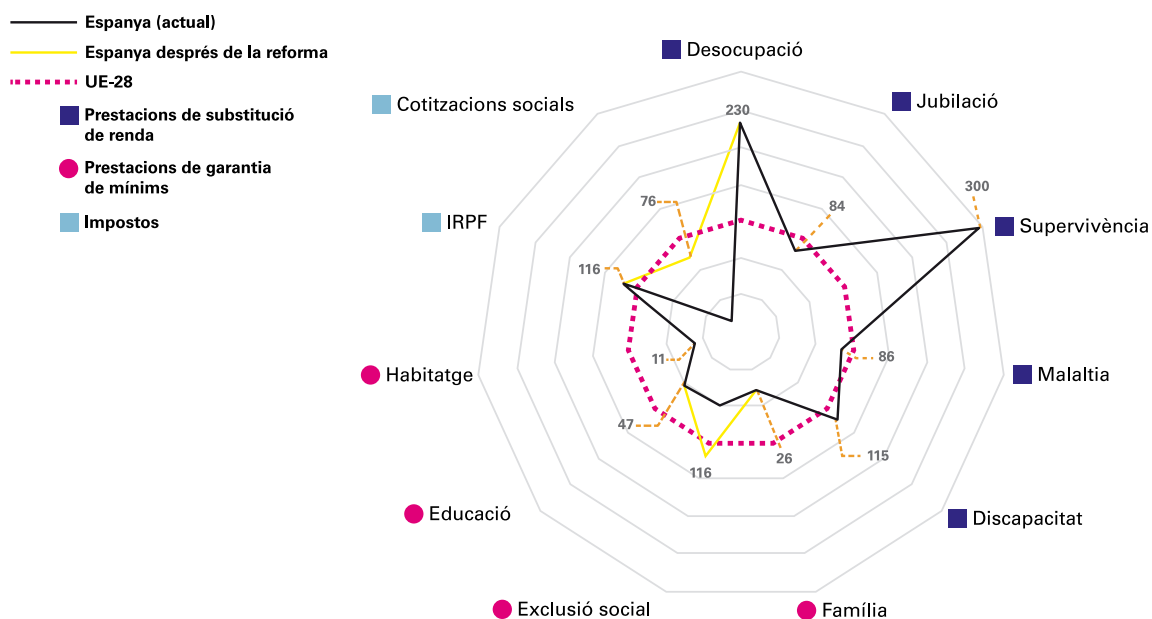
Pel que fa a la interrelació entre les diverses polítiques, els canvis en les cotitzacions socials i les rendes mínimes ocasionarien un lleuger empitjorament de l'efecte redistributiu de l'IPRF (d'un 0,042 a un 0,041). Al contrari, els canvis proposats millorarien la capacitat redistributiva de les cotitzacions socials i les rendes mínimes. Aquestes propostes farien que les polítiques espanyoles tinguessin un efecte redistributiu (0,210) lleugerament superior a la mitjana europea (0,209).

Gràfic 10. Efecte redistributiu actual, reforma i mitjana UE-28



El gràfic següent conté un esquema de l'efecte redistributiu per tipus de política. La línia puntejada de color magenta mostra l'efecte redistributiu mitjà a la UE-28 (base 100). La línia negra representa la situació espanyola actual, mentre que la línia groga reflecteix el resultat de les propostes que hem esmentat.

Gràfic 11. Disminució de l'índex de GINI després d'impostos (impost sobre la renda i cotitzacions socials) i prestacions, any 2018



En resum, les polítiques plantejades supleixen les mancances detectades. Malgrat que el cost d'aquests canvis no és menyspreable (3.694 milions d'euros anuals), aquest esforç tindria un efecte redistributiu important: l'índex de Gini milloraria a conseqüència d'aquestes reformes en 0,016 punts. Si actualment l'índex de Gini de les rendes de mercat (0,532) es redueix gràcies a les polítiques vigents a Espanya fins a un 0,338 —una diferència considerable—, en el nou escenari que proposem aquí aquest darrer valor baixaria fins al 0,322, la qual cosa situaria Espanya lleugerament per damunt de la mitjana de la UE-28 pel que fa a la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i transferències.

Conclusions

- // La crisi econòmica va representar a Espanya un augment de les prestacions econòmiques, ja que algunes són clarament anticíclics (com ara les de desocupació o contra l'exclusió social). Els ingressos públics analitzats s'han mantingut força estables.
- // Les prestacions més abundants són les de jubilació i supervivència, seguides per la de desocupació. Les altres prestacions tenen un volum relativament petit.
- // La distribució de les rendes de mercat a Espanya és molt més desigual actualment que no abans de començar la recessió econòmica. El sistema d'impostos i transferències redistribueix considerablement la renda, encara que aquesta capacitat redistributiva també s'ha afeblit arran de la crisi. L'efecte redistributiu més important és degut a les prestacions per jubilació i supervivència i a l'IRPF.
- // La despesa total en prestacions monetàries a Espanya el 2018 (12,6%) era lleugerament més baixa que la mitjana de la UE-28 (13,7%). Respecte al pes dels ingressos sobre el PIB analitzats, Espanya també es troba per sota (8,2%) de la mitjana europea (12%).
- // La capacitat redistributiva del sistema d'impostos i transferències espanyol se situa entre les més baixes de la Unió Europea, amb una reducció de 0,194 en l'índex de Gini. La mitjana europea redueix aquest índex en 0,209 punts. Espanya es troba en la desena pitjor posició quant a aquesta capacitat redistributiva. En el cas de les prestacions de substitució de rendes, Espanya (0,146) està per damunt de la mitjana de la UE (0,134), en novena posició. No obstant això, en el cas de les prestacions de garantia de mínims, Espanya (0,009) està molt per sota de la mitjana de la UE-28 (0,028), en l'última posició.
- // En el cas dels ingressos passa una mica el mateix. La millora de la desigualtat causada per l'impost sobre la renda a Espanya (0,042) està per damunt de la mitjana europea (0,035), a l'onzè lloc. Les cotitzacions socials, però, tenen un efecte negatiu sobre la desigualtat a Espanya (-0,003), un cas únic a Europa. Per tant, Espanya se situa a l'última posició i queda molt per darrere de la mitjana europea (0,011).

- // Es detecten problemes especialment greus quant a l'efecte redistributiu de les cotitzacions a la seguretat social i les polítiques contra l'exclusió social, per la qual cosa proposem canvis en cadascun d'aquests àmbits. Per analitzar els efectes d'aquests canvis, en el cas de les cotitzacions a la seguretat social el nou escenari s'ha inspirat en el sistema belga, i en el cas de les rendes mínimes, la proposta consisteix a aconseguir una aplicació efectiva de la regulació existent.
- // Els canvis simulats tenen un cost rellevant, però causen un impacte molt important en la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions d'Espanya. A conseqüència d'aquests nous escenaris, l'estat del benestar espanyol se situaria en l'entorn europeu quant a l'efecte redistributiu de les cotitzacions socials i les polítiques contra l'exclusió social.

**Observatori
Social**
de "la Caixa"



Fundació "la Caixa"