

Abril 2020

Document
tècnic
de l'informe:
**Els efectes
redistributius de
sistema d'impostos
i transferències
a Europa**

Amadeo Fuenmayor

Rafael Granell

Teresa Savall

Universitat de València



Fundació "la Caixa"

Crèdits

**Observatori Social
de “la Caixa”**

**Fundació Bancària
“la Caixa”, 2020
Plaça 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.

Sumari

03	Introducció i marc general
05	El sistema d'impostos i prestacions i la desigualtat a Espanya
05	2.1. Anàlisi de despeses i ingressos
08	2.2. Els efectes redistributius del sistema
12	Anàlisi comparatiu a la Unió Europea
12	3.1. Anàlisi de despeses i ingressos
20	3.2. Els efectes redistributius dels sistemes de prestacions i impostos a la UE
28	Propostes i simulació dereformes del sistema d'impostos i prestacions
29	4.1. Reforma del sistema de cotitzacions a la seguretat social
31	4.2. Reforma de la política d'exclusió social
31	4.3. Reforma de les prestacions familiars
32	4.4. Resultats globals
35	Conclusions
37	Referències

1

Introducció i marc general

Des de l'inici de la crisi econòmica, el nivell de desigualtat de la societat espanyola ha augmentat d'una manera substancial. Les dades proporcionades per l'Enquesta de condicions de vida (ECV-INE) mostren aquesta clara tendència, tot i que va començar a canviar el 2015 amb els primers signes de recuperació.

El paper que té el sector públic en la correcció de la desigualtat és essencial. La redistribució es duu a terme tant pel sistema d'impostos com per la despesa pública, de la qual destaca la política de prestacions monetàries per ajudar les persones més necessitades.

Aquest informe se centra en l'anàlisi dels efectes distributius d'aquestes prestacions, que podem classificar en nou grans epígrafs: desocupació, jubilació, supervivència (incloent-hi la viduïtat i l'orfandat), malaltia, discapacitat, família, exclusió social (fonamentalment, rendes mínimes d'inserció), educació i habitatge.

A l'hora de corregir la desigualtat, també són importants els ingressos necessaris per finançar les prestacions, sobretot l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials del treballador: encara que facin minvar la renda disponible de les llars, produeixen també efectes redistributius. El segon apartat d'aquest informe el dediquem a estudiar l'evolució del volum d'impostos i transferències públiques a Espanya, com també el seu efecte distributiu, i per a això fem servir la informació disponible a l'Enquesta de condicions de vida. El punt de partida és la situació existent el 2007, abans que comencés la crisi econòmica, i tot seguit analitzem com el sector públic ha reduït els nivells de desigualtat derivats del mercat. L'estudi arriba fins al 2016, l'últim any de que disposem d'informació.

L'apartat següent compara el sistema d'impostos i prestacions espanyol amb el dels altres països de la Unió Europea (d'ara endavant, UE-28). Per poder fer aquesta comparació, fem servir l'Euromod, un model de microsimulació d'impostos i transferències per a la Unió Europea mitjançant el qual estimem el volum d'ingressos i despeses derivat de les polítiques públiques desenvolupades pels 28 països de la UE el 2018 i en comparem els resultats.¹

Aquesta comparació permet d'identificar diferents patrons en el comportament dels països europeus i situar el sistema espanyol en aquest entorn. També hi comparem l'efecte redistributiu de les polítiques d'impostos i prestacions a escala europea, la qual cosa permet conèixer l'efectivitat de les principals polítiques espanyoles a l'hora de reduir la desigualtat.

Finalment, el quart apartat d'aquest informe pretén aportar idees per al desenvolupament de polítiques públiques alternatives que puguin tenir més efecte sobre la reducció de la desigualtat. Per simular aquestes noves polítiques fem servir el model EUROMOD, tenint en compte experiències prèvies dutes a terme en altres països europeus. El sistema espanyol podria corregir la desigualtat de les rendes de mercat en una mesura més gran que no ara: només caldria modificar alguns aspectes de les prestacions per exclusió social, com també les cotitzacions socials dels treballadors.

1. Els resultats que presentem aquí es basen en l'EUROMOD versió H1.0+. EUROMOD es manté, es desenvolupa i es gestiona per mitjà de l'Institute for Social Research (ISER) de la Universitat d'Essex, en col·laboració amb equips nacionals dels estats membres de la UE. El procés de desenvolupament i actualització d'EUROMOD té el suport financer de l'European Union Programme for Employment and Social Innovation (EASI) (2014-2020). Els resultats i la interpretació que en fem són responsabilitat dels autors.

2

El sistema d'impostos i prestacions i la desigualtat a Espanya

Aquest apartat analitza l'evolució de la desigualtat a les llars espanyoles entre els anys 2007 i 2016, tenint en compte l'efecte produït per la política d'impostos i prestacions monetàries públiques.

L'elecció d'aquest període es basa en dos motius. El primer és la font de dades utilitzada, l'Enquesta de condicions de vida (enquesta EU-SILC per a Espanya), que fa servir la mateixa metodologia en aquests deu anys i permet comparar els resultats obtinguts. I el segon és que engloba tot el període de recessió econòmica i també els primers anys de recuperació. L'anàlisi comença el 2007, en un moment en què l'economia espanyola estava encara en fase de creixement, amb una taxa de desocupació que vorejava el 8%, superàvit pressupostari i un nivell de deute públic inferior al 40%.

El 2008 es comencen a advertir els efectes de la crisi econòmica, que empitjoren la situació de les llars espanyoles fins al 2013, i a partir d'aquest any s'inicia un lent procés de recuperació. L'anàlisi acaba el 2016, darrer any per al qual disposem d'informació.²

2.1. Anàlisi de despeses i ingressos

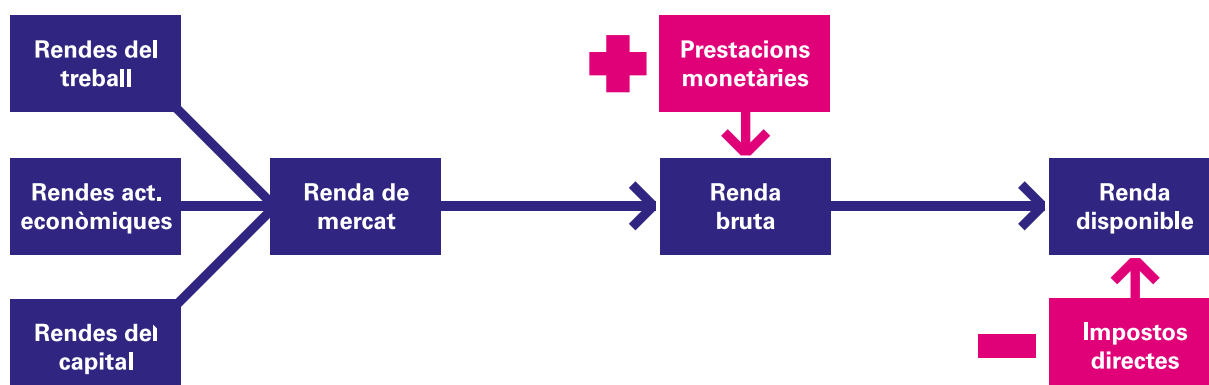
En primer lloc, ens hem de demanar per la variació en la quantia d'ingressos i de prestacions monetàries respecte al PIB durant el període analitzat i com aquestes magnituds han afectat la renda disponible de les llars espanyoles.

Com observem a la figura 1, es parteix de la renda de mercat de les llars, que inclou les rendes del treball, del capital, d'activitats econòmiques i altres (rendes dels menors d'edat i les transferències rebudes d'altres llars). Les prestacions monetàries percebudes del sector públic s'afegeixen a aquesta renda de mercat per formar la

2. Els valors d'ingressos que presenta l'Enquesta de condicions de vida es refereixen a l'any anterior a la realització de cada enquesta. Encara que utilitzem les enquestes dels anys 2008-2017, els resultats es refereixen al període 2007-2016.

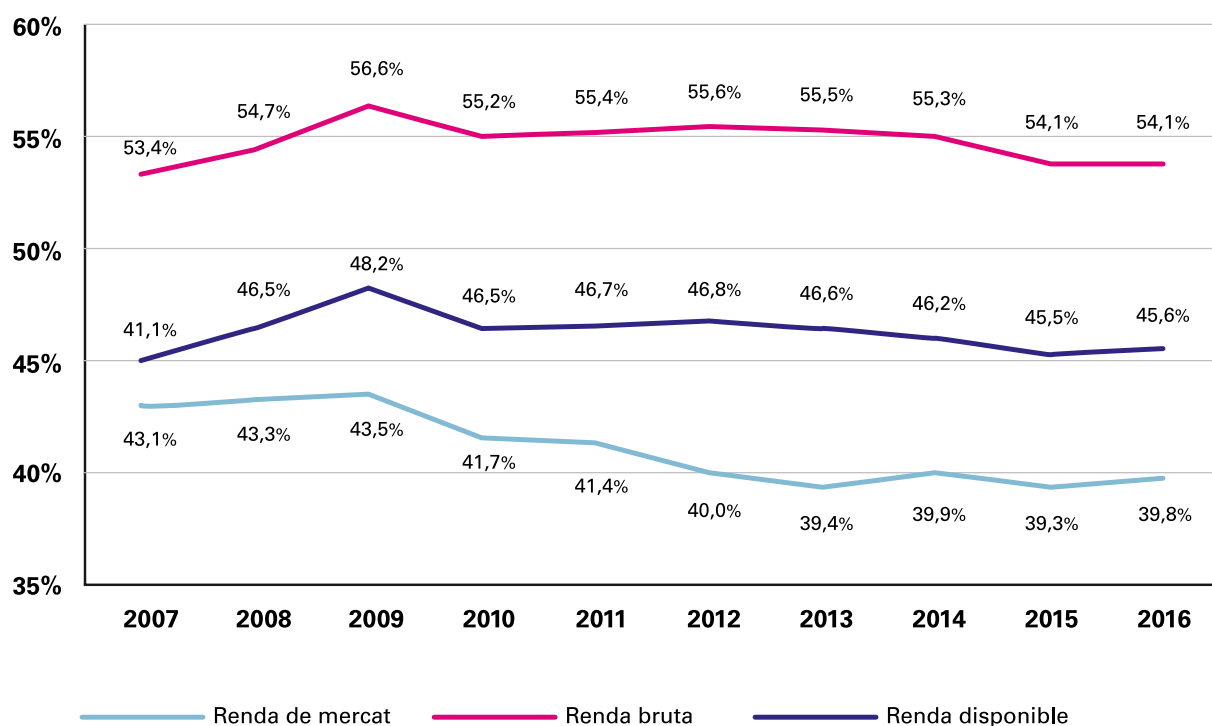
renda bruta. A partir d'aquesta última variable, es descompten els impostos directes pagats per les llars per obtenir la renda disponible.

Figura 1. Renda de mercat, renda bruta i renda disponible de les llars.



El gràfic 1 presenta les dades principals de l'evolució temporal d'aquestes variables en relació amb el PIB. La renda de mercat va començar superant el 43% del PIB entre el 2007 i el 2009, però va reduir la seva participació fins a arribar al 40% el 2012. A partir del 2013 es va estabilitzar entorn del 39-40%. És a dir, la seva participació en el PIB ha minvat de manera significativa des del començament de la crisi, sense mostrar signes de recuperació.

Gràfic 1. Renda de mercat, renda bruta i renda disponible de les llars (percentatge del PIB)



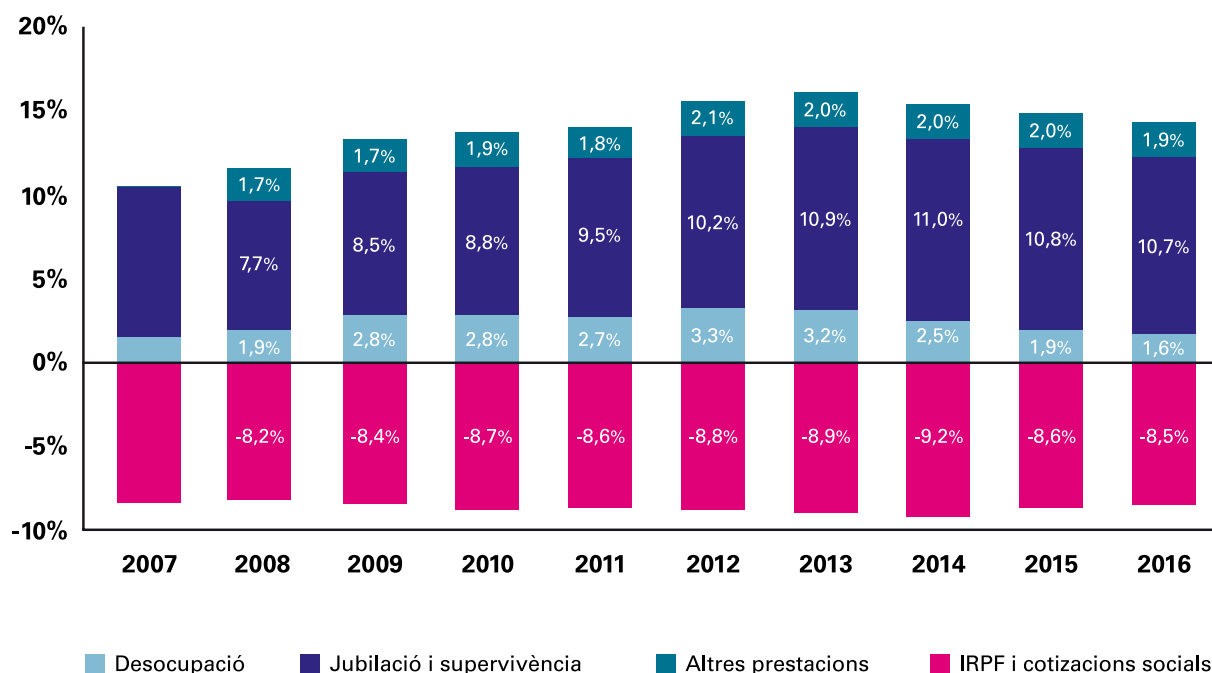
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida.

Les prestacions monetàries percebudes per les llars fan que la renda bruta augmenti significativament respecte a la renda de mercat i que es mantingui durant tot el període per damunt del 53% del PIB. El valor més alt es va assolir el 2009 (56,6%) i ha baixat fins al final de la sèrie, en què se situa en el 54,1%. En altres paraules, gràcies a les prestacions monetàries, les llars compten amb uns ingressos més alts que els derivats del mercat, però la seva proporció respecte al PIB també disminueix amb el pas del temps.

L'impost sobre la renda pagat per les llars i les cotitzacions socials dels treballadors redueixen la renda bruta, amb la qual cosa obtenim la renda disponible. Aquesta renda, que indica la veritable capacitat econòmica final de les llars, se situa entre la renda de mercat i la renda bruta durant tots els anys analitzats. És a dir, les prestacions socials rebudes per les llars són més altes que l'impost sobre la renda i les cotitzacions satisfetes per a tot el període. L'evolució de la renda disponible segueix una pauta semblant a la renda bruta, amb un punt màxim el 2009 (48,2%) i un retrocés progressiu fins al 2015 (45,5%). La distància entre la renda de mercat i la renda disponible indica l'efecte total sobre les llars del conjunt de prestacions, impostos i cotitzacions. Aquesta distància es manté sempre positiva: la sèrie comença amb el 2%, augmenta progressivament fins al 7,2% el 2013, i minva lleugerament fins al final de la sèrie, en què se situa en el 5,8%. Aquesta evolució temporal indica que les prestacions públiques van ser més elevades durant els pitjors anys de la recessió, justament quan eren més necessàries.

El gràfic 2 desglossa la quantia de les principals prestacions i impostos, i això ens permet conèixer la importància relativa de cada partida.

Gràfic 2. Prestacions rebudes i impostos pagats per les llars (percentatge del PIB)



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida.

Les prestacions més importants per a les llars són les de jubilació i supervivència, que se situen per damunt del 10% del PIB durant els darrers anys. La seva evolució

temporal mostra grans diferències, des del 7,1% el 2007 fins a l'11% el 2014. Durant els dos últims anys, encara que el seu import total ha continuat pujant, observem una lleugera baixada del percentatge respecte al PIB a causa del creixement econòmic recent.

Les prestacions per desocupació, com podíem esperar, tenen una evolució contrària a la del cicle econòmic: augmenten en les recessions i disminueixen en les expansions. El seu import puja progressivament fins al 2012, en què assoleix el 3,3% del PIB, i baixa a partir de l'any següent fins al 2016, en què se situa en l'1,6%.

Les altres prestacions inclouen diversos tipus d'ajudes monetàries que reben les llars: malaltia, discapacitat, família, exclusió social, educació i habitatge. Malgrat la varietat i la rellevància social d'aquestes polítiques, el seu import amb prou feines arriba al 2% del PIB en la sèrie històrica. La seva evolució respecte al PIB és positiva fins al 2012, i a partir d'aleshores baixa lleugerament.

Totes les prestacions analitzades també es poden dividir segons el seu caràcter contributiu o no contributiu. El sistema espanyol s'enquadra dins el model continental o professional, en el qual predominen les prestacions contributives (Barr i Diamond, 2006). Dels més de 160.000 milions d'euros que el sistema espanyol va destinar a prestacions durant el 2015, més del 86% (138.000 milions d'euros) va correspondre a la part contributiva, mentre que la part no contributiva, representada sobretot per pensions de jubilació i subsidis per desocupació, no va arribar al 14% del total (22.000 milions d'euros).

Finalment, l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials suposen una reducció de la capacitat econòmica de les llars. La seva evolució ha estat molt més estable que no pas la de les prestacions monetàries, i s'ha situat entre el 8,2% i el 9,2% del PIB. El valor més alt es va assolir el 2014, però a partir d'aquell any comença una davallada remarcable, en coincidència amb l'última reforma de l'IRPF.



2.2. Els efectes redistributius del sistema

ÍNDEXS DE DESIGUALTAT

L'índex de Gini

Es tracta de la mesura de desigualtat d'ús més generalitzat. Pren valors que se situen entre el 0, que representaria una distribució completament igualitària, i l'1, on un individu acumularia el total de la renda.

Índexs S80/S20 i S90/S10

Aquests índexs representen el quocient entre la renda del 20% (o el 10%) més ric de la població i la renda acumulada pel 20% (o el 10%) més pobre.

No tan sols és important l'evolució del volum dels impostos i les prestacions a Espanya, sinó també la seva capacitat per millorar la desigualtat entre les llars.

Aquesta anàlisi té una gran rellevància, ja que és possible que un país tingui una política generosa de prestacions, però que aquestes prestacions no vagin destinades als més necessitats, la qual cosa genera més desigualtat encara, doncs. Per poder estudiar aquest efecte redistributiu fem servir una de les mesures més habituals, l'índex de Gini.

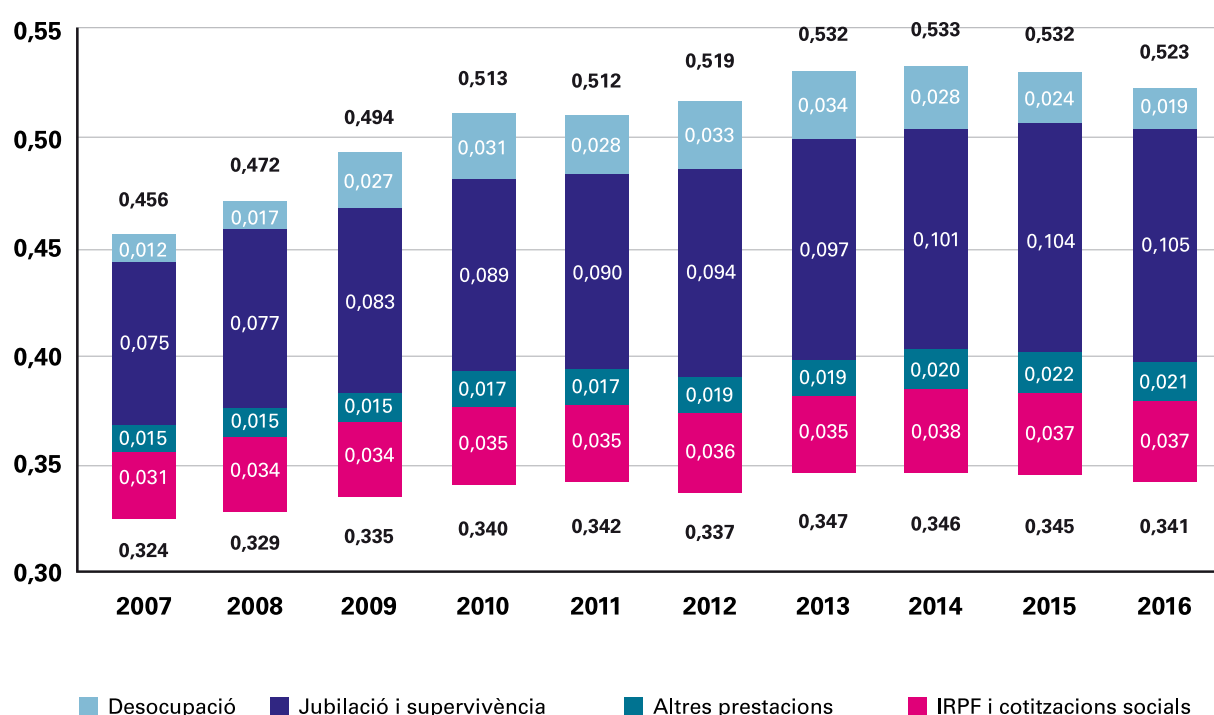
El gràfic 3 presenta l'evolució dels índexs de Gini corresponents al llarg de l'última dècada, partint de la renda de mercat i descomptant-

ne l'efecte redistributiu generat per cadascuna de les polítiques de transferències i impostos dutes a terme pel sector públic. D'aquesta manera, s'acaba amb l'índex de Gini corresponent a la renda disponible.

La renda de mercat percebuda per les llars a Espanya parteix d'un índex de Gini de 0,456 l'any 2007. No obstant això, el nivell de desigualtat va anar augmentant amb el pas del temps, fins que el 2014 va assolir el 0,533. Durant els últims dos anys ha minvat lleugerament fins al 0,523, però continua estant molt per damunt del nivell inicial. Per tant, la distribució de renda generada pel mercat és molt més desigual actualment que no pas abans que comencés la recessió.

Gràfic 3. Índex de Gini i efecte redistributiu de les prestacions i impostos

Nota: el gràfic no concreta quins índexs són de la renda de mercat (superiors) i quins índexs representen la renda disponible de les llars (inferiors).



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida.

El conjunt de prestacions, impostos i cotitzacions redueixen la desigualtat durant tot el període, i deixen la renda disponible de les llars amb índexs de Gini molt més baixos que els derivats de la renda de mercat. L'evolució d'aquests índexs permet apreciar un augment de la desigualtat fins al 2013, quan arriba al màxim de 0,347. A partir d'aquest moment, amb la recuperació econòmica, baixa fins al 0,341, però continua sense arribar als nivells anteriors a la crisi. També cal remarcar que la sèrie de renda disponible és molt més plana que la renda de mercat, cosa que reflecteix el caràcter contracíclic del sistema de transferències i impostos. Quant a l'efecte de les diverses partides, convé destacar que les prestacions per jubilació i supervivència són les que més redueixen la desigualtat inicial. A més a més, l'efecte que tenen és més gran com més avancem en la sèrie històrica, fins que el 2016 redueixen l'índex de Gini en 10,5 punts percentuals.

Les prestacions per desocupació també redueixen la desigualtat durant tot el període, encara que l'efecte més remarcable el percebem en els pitjors moments de la recessió, entre el 2010 i el 2013.

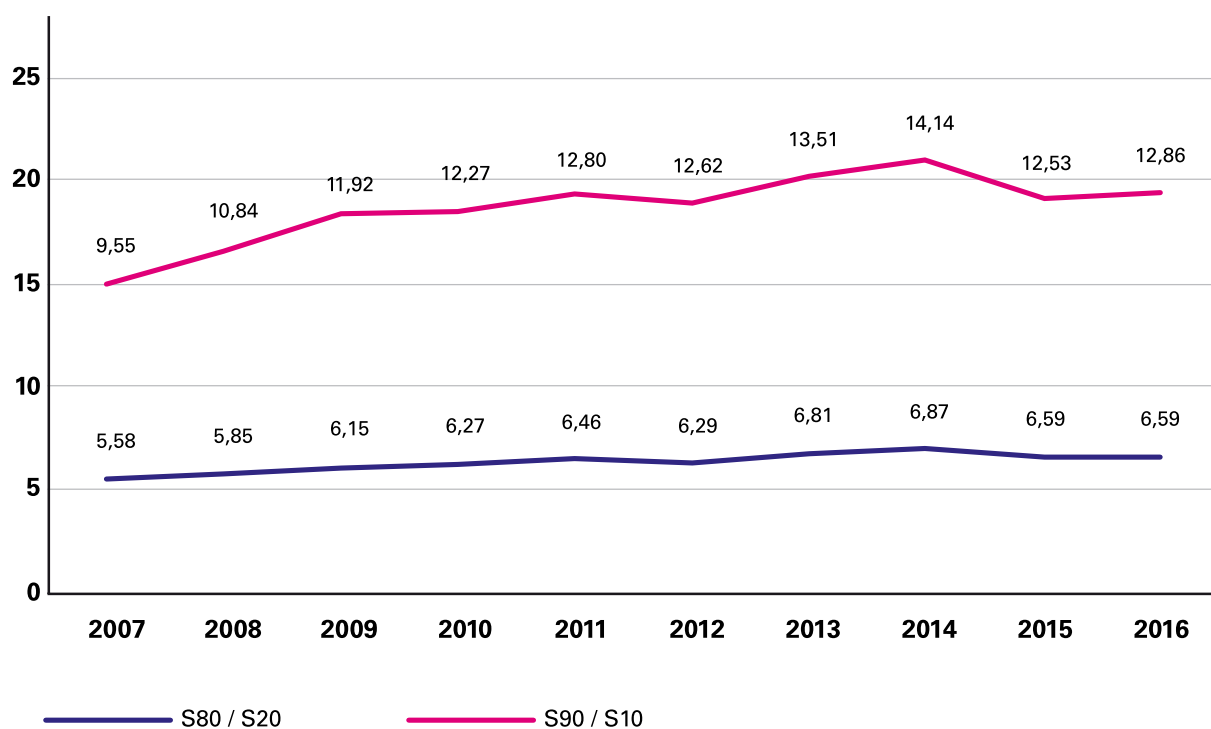
Les altres prestacions monetàries segueixen el mateix patró ascendent de les prestacions per jubilació i supervivència, encara que amb un efecte molt més limitat sobre la desigualtat. En aquest cas, la reducció més important de la desigualtat s'esdevé el 2015.

Si dividim totes aquestes prestacions en contributives i no contributives, podem afirmar que les primeres tenen un efecte molt més gran en la reducció de la desigualtat, sobretot a causa de l'abast i la quantitat, que són igualment més grans. El 2015, les prestacions contributives van reduir la desigualtat en 11,6 punts percentuals, mentre que les no contributives la van fer minvar en 3,5 punts. Tanmateix, no podem menysprear l'impacte de les prestacions no contributives. Aquestes darreres són més eficients a l'hora de reduir la desigualtat, ja que amb menys del 14% de l'import total s'aconsegueix més del 23% de l'efecte redistributiu de les prestacions.

Els impostos i les cotitzacions socials també redueixen la desigualtat entre 3 i 4 punts percentuals durant tot el període. L'efecte va anar creixent fins al 2014, i a partir de l'any següent es va mantenir pràcticament constant. Finalment, també podem analitzar l'evolució de la desigualtat de la renda disponible tot comparant la situació de les llars amb més renda amb les que es troben en una situació més desfavorable, mitjançant els índexs S80/S20 i S90/S10. Al gràfic 4 apreciem com tots dos índexs van augmentar de manera significativa fins al 2014, mentre que els últims dos anys van disminuir lleugerament.

En tot cas, val la pena remarcar que els nivells de desigualtat dels últims anys són molt més alts que els que hi havia abans de començar la crisi econòmica, independentment de l'indicador que fem servir. Per exemple, l'any 2014 la renda disponible mitjana del 10% més ric de la població era catorze vegades més gran que la que corresponia al 10% més pobre. Dit altrament, la crisi va augmentar la desigualtat i va perjudicar en una mesura més gran les llars més desfavorides.

Gràfic 4. Índexs S80/S20 i S90/S10 de la renda disponible



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida.

3

Anàlisi comparativa a la Unió Europea

Un cop analitzada l'evolució de la situació espanyola els últims anys, aquest apartat fa una comparació de la situació actual d'Espanya amb la dels altres països europeus. Per dur-la a terme fem servir EUROMOD, que presenta diversos avantatges sobre l'Enquesta de condicions de vida de la Unió Europea (EU-SILC).³

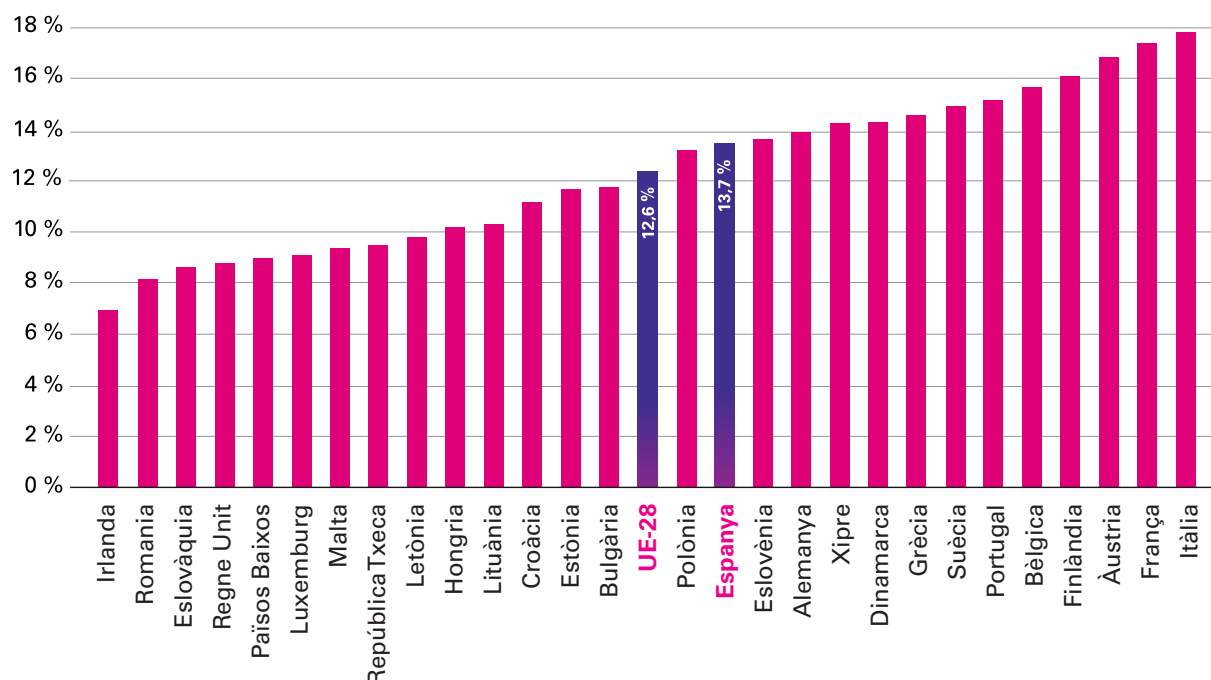
3.1. Anàlisi de despeses i ingressos

El volum de la despesa total sobre el PIB en prestacions monetàries posa de manifest l'esforç que fa cada país per implementar un sistema de transferències socials que aconsegueixi corregir les situacions de desigualtat. Un dels factors determinants del poder redistributiu dels sistemes de prestacions és el volum de la despesa. Un sistema amb una despesa elevada lleument progressiva té un impacte redistributiu més gran que un altre més progressiu però amb un nivell de despesa més baix (Gimeno, 2004; Cantó, 2013).

Com podem comprovar al gràfic 5, la posició d'Espanya en el rànquing de països de la UE el 2018 segons el volum de despesa total sobre el PIB en prestacions monetàries era superior a la mitjana, i hi ocupava el lloc tretzè.

3. En primer lloc, permet estimar l'efecte de les prestacions i els impostos existents a tots els països de la Unió l'any 2018, dos anys més respecte a les dades oficials. En segon lloc, aconsegueix estimar amb més precisió algunes prestacions que a les enquestes apareixen subestimades. En tercer lloc, permet distingir quina part dels impostos pagats per les llars correspon a l'impost sobre la renda o a les cotitzacions socials. Finalment, es pot utilitzar per simular noves polítiques d'impostos i prestacions amb l'objectiu de conèixer la recaptació potencial i els possibles efectes sobre la desigualtat.

Gràfic 5. Despesa total en prestacions monetàries el 2018 (percentatge del PIB)



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

A més a més d'estudiar el volum total de despesa que cada país destina als sistemes de prestacions, és interessant determinar a quin tipus de política s'adreça aquesta despesa. Els nou tipus que identifiquem en aquest estudi corresponen a les diverses funcions socials establertes segons la metodologia SEEPROS: desocupació, jubilació, supervivència, malaltia, discapacitat, família, exclusió social, educació i habitatge.⁴

Un altre aspecte important que cal tenir en compte a l'hora de fer una comparació internacional és la possibilitat que hi hagi models o patrons de comportament dins el conjunt de països analitzats. Per establir tipologies segons les característiques de la despesa en prestacions ens hem de remetre a les classificacions existents sobre models d'estats del benestar. La classificació més utilitzada és la proposada per Esping-Andersen (1990), en la qual distingim entre els models liberal, conservador i socialdemòcrata, segons el grau de desmercantilització dels serveis socials. No obstant això, aquesta classificació no inclou els estats del benestar dels països mediterranis (Portugal, Espanya, Grècia i Itàlia). Hi ha algunes classificacions que amplien el nombre de models i altres que incorporen noves variables per delimitar-los.⁵

4. Reglament (CE) núm. 458/2007 sobre el Sistema Europeu d'Estadístiques Integrades de Protecció Social (SEEPROS).

5. Per exemple, Ferrera (1996) duu a terme una nova classificació que inclou el model meridional o mediterrani, tot mantenint l'existència del model anglosaxó (liberal), el model de Bismarck (conservador) i el model de Beveridge (socialdemòcrata). Ferrera mateix (1993) havia creat una altra classificació que utilitzava com a variable clau la manera de finançar-se que té l'estat del benestar, per poder identificar així el nivell de cobertura dels beneficiaris. Aquest model descriu dos grans grups de països: l'ocupacional (*occupational welfare state*) i l'universalista (*universalist welfare state*). Mentre que a l'ocupacional el dret de rebre prestacions està estretament relacionat amb el treball i les contribucions al sistema que es fan a través del treball, a l'universalista aquest dret recau en la necessitat del beneficiari, sense que sigui rellevant quant de temps o de quina manera s'hi hagi contribuït. En aquest darrer model, les prestacions es financen per mitjà del sistema tributari en general.

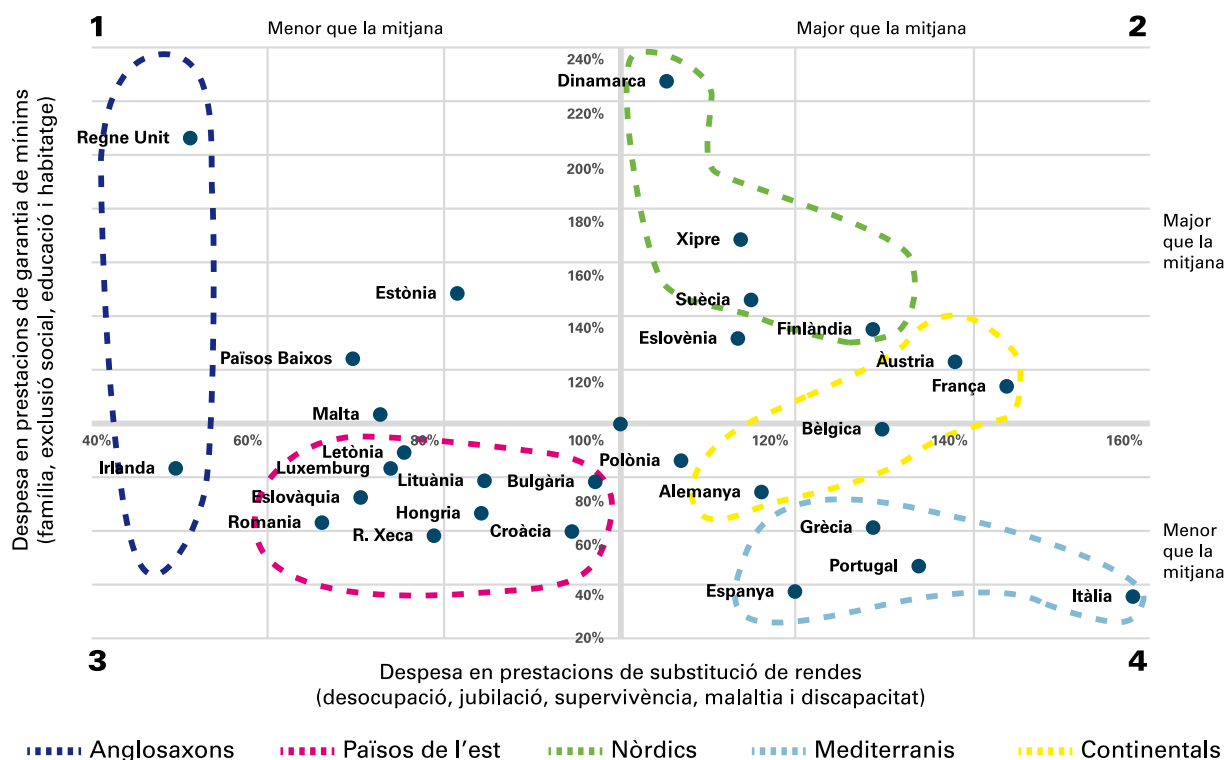
Amb l'objectiu d'establir diversos patrons de comportament entre els diferents països de la UE, ens basem en la classificació de Ferrera (1993) per distingir dos tipus de prestacions (Gimeno, 2004). D'una banda, les prestacions de substitució de renda: desocupació, jubilació, supervivència, malaltia i discapacitat. Es considera que aquesta mena de prestacions tenen com a objectiu cobrir les situacions en què hom deixa de percebre una renda, generalment del treball. Fins i tot en el cas de prestacions de malaltia i discapacitat es tenen en compte les prestacions rebudes per no poder accedir a una feina (occupational welfare state).

D'altra banda, les prestacions de garantia de mínims, també anomenades assistencials: família, exclusió social, educació i habitatge. Aquestes darreres tenen com a objectiu garantir les condicions de vida de les persones i les famílies que manquen de recursos (universalist welfare state).

La classificació del gràfic 6 es basa en la distribució que fa cada país de la despesa en les dues menes de prestacions identificades al paràgraf anterior. Hi reconeixem clarament cinc models o patrons de comportament: quatre coincideixen amb els que identifica la literatura, i s'hi afegeix el cas dels països d'Europa de l'est.

Als extrems hi trobem els països nòrdics, que es caracteritzen per tenir un volum elevat de despesa en totes dues menes de prestacions, i els països de l'est, en què el volum és més baix que la mitjana de la UE per a totes dues menes de prestacions. D'altra banda, els països mediterranis i els continentals tenen un comportament semblant (per damunt de la mitjana) pel que fa a les prestacions de substitució de rendes, però en les assistencials mostren divergències remarcables. Els països continentals se situen aproximadament en la mitjana de despesa de la UE, mentre que els mediterranis s'hi troben clarament per sota. Finalment, els països anglosaxons destinen proporcionalment més despesa a les prestacions assistencials que no a les de garantia de substitució de rendes.

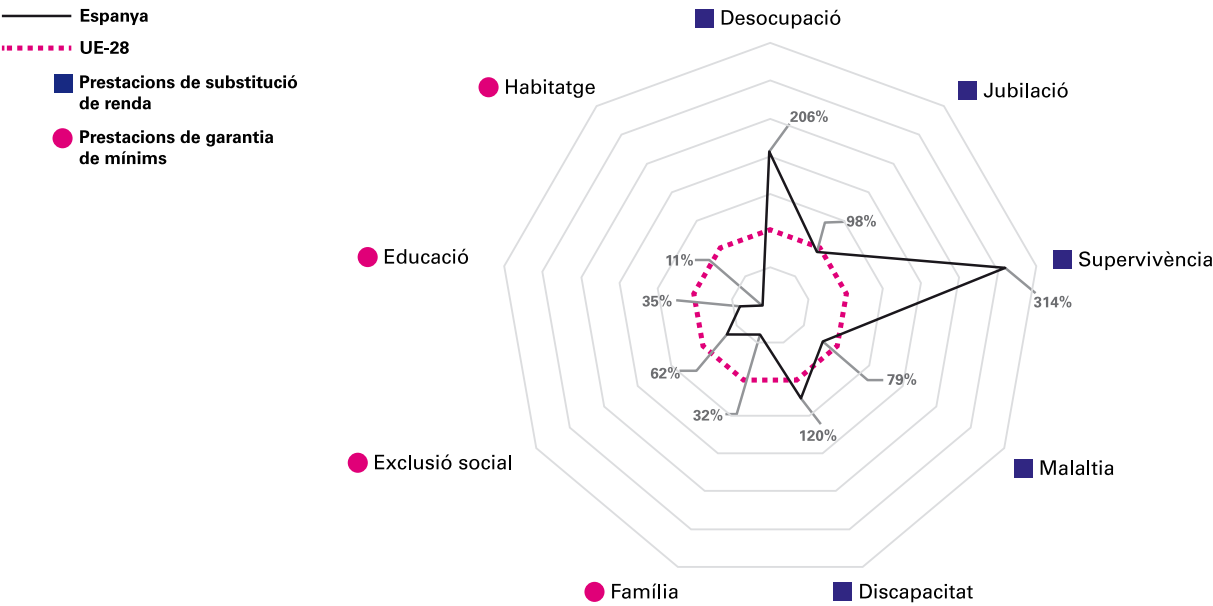
Gràfic 6. Distribució de la despesa segons el tipus de prestacions el 2018. Desviació respecte a la mitjana de la UE-28



El gràfic 7 analitza separatament el nivell de despesa a Espanya corresponent a cadascun dels nous tipus de polítiques de prestacions, comparat amb la mitjana europea, mentre que la taula 1 inclou les dades dels 28 països de la Unió Europea. Les partides més destacades a Espanya són la despesa en prestacions de supervivència i de desocupació. Es tracta de polítiques a les quals el nostre país destina proporcionalment més recursos que la mitjana de països europeus (hi ocupa el segon i el cinquè lloc, respectivament). La despesa en prestacions per discapacitat, jubilació i malaltia és equiparable a la mitjana europea, però la destinada a prestacions de garantia de mínims (habitatge, educació, exclusió social i família) està molt per sota de la mitjana, i en el cas de les prestacions familiars ocupa l'últim lloc.

En definitiva, es posa de manifest la baixa inversió en prestacions de garantia de mínims que fa Espanya per comparació als altres països de la UE.

Gràfic 7. Despesa en prestacions sobre el PIB d'Espanya el 2018. Desviació respecte a la mitjana de la UE-28



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

Tabla 1. Despesa en prestacions monetàries (percentatge del PIB)

Prestacions de substitució de renda							Prestacions de garantia de mínims						
Desocupació	Jubilació	Supervivència	Malaltia	Discapacitat	Família	Exclusió social	Educació	Habitatge	Despesa total				
Itàlia	13,91%	2,39%	1,06%	2,06%	2,61%	1,62%	1,29%	1,14%	18,2%				
Bèlgica	12,26%	2,07%	0,96%	1,90%	1,67%	1,42%	0,73%	0,80%	18,1%				
Finlàndia	12,01%	1,52%	0,81%	1,74%	1,56%	1,27%	0,65%	0,53%	17,7%				
Dinamarca	11,98%	1,51%	0,59%	1,51%	1,53%	1,02%	0,47%	0,48%	16,8%				
Espanya	11,21%	1,32%	0,52%	1,44%	1,52%	0,78%	0,36%	0,48%	16,2%				
França	10,45%	1,19%	0,51%	1,42%	1,44%	0,78%	0,31%	0,45%	16,1%				
Xipre	10,04%	1,17%	0,48%	1,36%	1,37%	0,61%	0,28%	0,26%	15,9%				
Alemanya	9,98%	0,94%	0,46%	1,36%	1,33%	0,59%	0,22%	0,25%	15,7%				
Àustria	9,61%	0,90%	0,38%	1,32%	1,26%	0,55%	0,20%	0,19%	15,5%				
Irlanda	9,56%	0,87%	0,29%	1,26%	1,23%	0,50%	0,15%	0,19%	15,4%				
Holanda	9,07%	0,86%	0,26%	1,21%	1,21%	0,47%	0,13%	0,14%	15,5%				
UE-28	8,70%	0,70%	0,25%	1,17%	1,19%	0,47%	0,12%	0,08%	14,3%				
Portugal	8,61%	0,66%	0,24%	1,12%	1,16%	0,45%	0,09%	0,08%	14,0%				
Suècia	8,32%	0,61%	0,24%	1,01%	1,14%	0,38%	0,09%	0,05%	13,5%				
Lituània	8,24%	0,45%	0,23%	1,01%	1,12%	0,37%	0,09%	0,05%	13,0%				
Luxemburg	8,14%	0,34%	0,23%	0,96%	1,09%	0,33%	0,09%	0,03%	12,2%				
Estònia	7,29%	0,33%	0,18%	0,95%	1,06%	0,32%	0,07%	0,03%	11,9%				
Bulgària	7,13%	0,25%	0,17%	0,78%	1,02%	0,30%	0,07%	0,03%	11,6%				
Letònia	7,02%	0,21%	0,16%	0,70%	1,00%	0,29%	0,06%	0,03%	10,9%				
Eslovènia	6,93%	0,19%	0,10%	0,66%	0,97%	0,23%	0,05%	0,03%	10,6%				
Grècia	6,82%	0,14%	0,10%	0,66%	0,94%	0,22%	0,05%	0,02%	10,2%				
Hongria	6,65%	0,13%	0,08%	0,65%	0,85%	0,18%	0,05%	0,02%	10,1%				
Malta	6,45%	0,13%	0,05%	0,64%	0,84%	0,16%	0,04%	0,01%	10,1%				
R. Txeca	6,39%	0,10%	0,03%	0,52%	0,81%	0,16%	0,03%	0,01%	9,9%				
Croàcia	6,35%	0,09%	0,03%	0,49%	0,89%	0,11%	0,02%	0,01%	9,8%				
Eslovàquia	5,91%	0,06%	0,02%	0,48%	0,81%	0,08%	0,02%	0,01%	9,7%				
Polònia	4,80%	0,04%	0,01%	0,37%	0,61%	0,08%	0,01%	0,00%	9,2%				
Regne Unit	4,27%	0,04%	0,00%	0,36%	0,50%	0,03%	0,01%	0,00%	8,8%				
Romania	3,02%	0,04%	0,00%	0,23%	0,36%	0,03%	0,01%	0,00%	7,2%				

Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

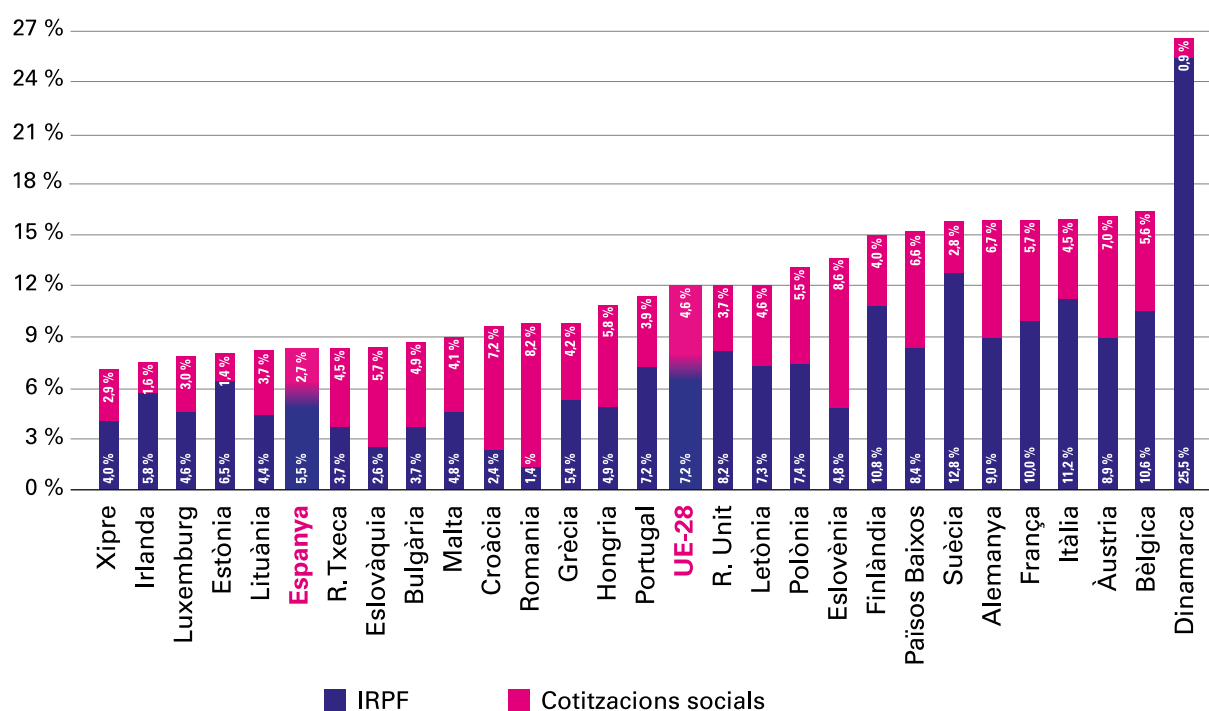
Les prestacions monetàries dels països europeus es financen sobretot per mitjà dels impostos i les cotitzacions socials. Un sistema fiscal amb una capacitat recaptadora elevada facilita i fa més sostenible el finançament del sistema de transferències socials.

Els ingressos per l'IRPF i les cotitzacions socials dels treballadors a Espanya són baixos comparats amb la mitjana europea, ja que no arriben al 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 té uns ingressos més elevats per aquests conceptes, amb una recaptació de prop del 27% del PIB.

Pel que fa al pes dels ingressos contemplats, hi observem que a la mitjana de la UE els ingressos per l'impost sobre la renda tenen un pes més gran, una tendència que Espanya segueix.

En canvi, en alguns països d'Europa de l'est detectem que la tendència és l'oposada, ja que els ingressos per cotitzacions socials tenen un pes més gran que els que provenen de l'impost sobre la renda.

Gràfic 8. Ingressos per l'impost sobre la renda i per cotitzacions socials el 2018 (percentatge del PIB)

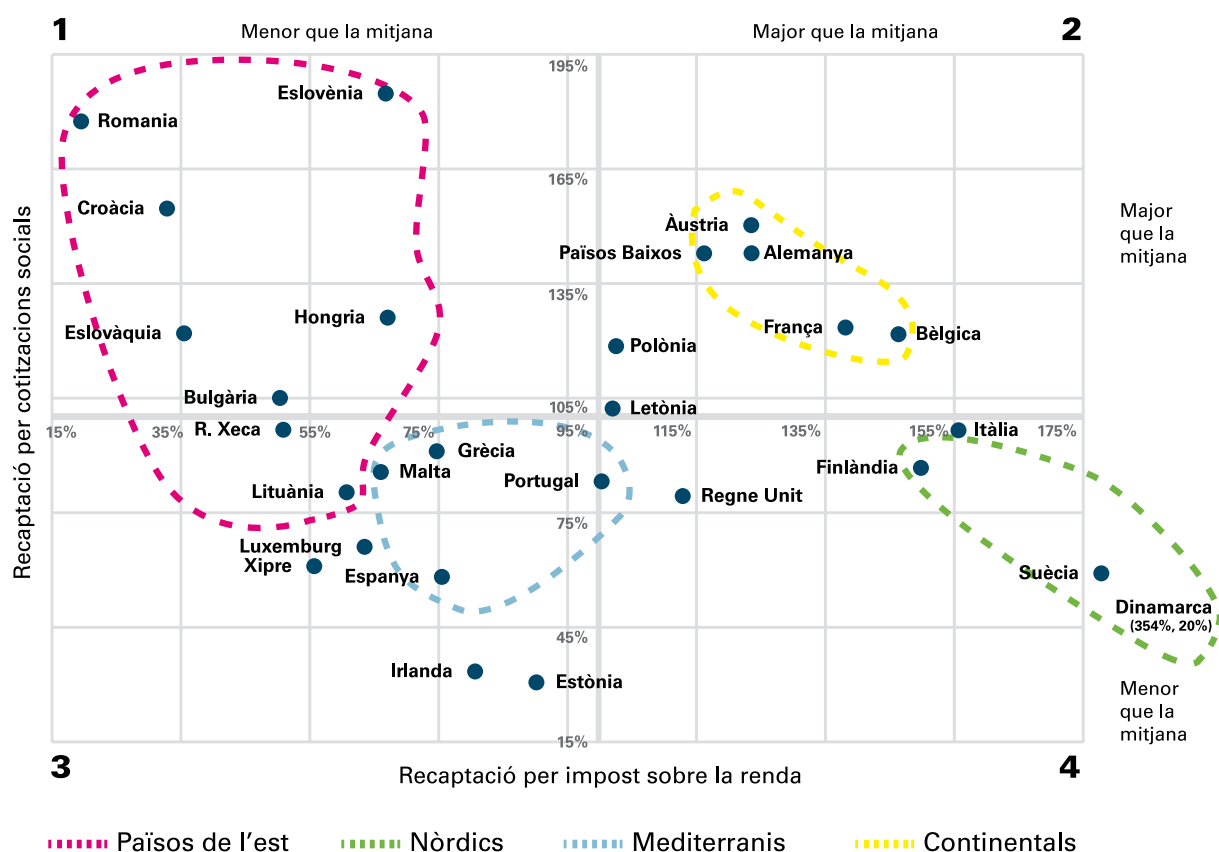


Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

Per establir models de països segons els ingressos públics fem servir la distribució d'aquests ingressos entre impostos sobre la renda (l'IRPF a Espanya) i cotitzacions socials. Com veiem al gràfic 9, es mantenen els mateixos patrons de comportament per als models identificats anteriorment, llevat del model anglosaxó.

Als extrems hi trobem els països continentals, que presenten un volum d'ingressos superior a la mitjana de la UE en tots dos tipus d'ingressos, i els països mediterranis, amb ingressos en tots dos casos inferiors a la mitjana, llevat del cas d'Itàlia. D'altra banda, els ingressos per l'impost sobre la renda als països nòrdics són superiors a la mitjana, però els procedents de cotitzacions socials hi estan per sota, mentre que als països de l'est es produeix el cas contrari.

Gràfic 9. Distribució dels ingressos per l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials el 2018. Desviació respecte a la mitjana de la UE-28



MODELS D'ESTATS DEL BENESTAR

Països nòrdics: es caracteritzen per una despesa elevada en prestacions, tant de substitució de rendes com de mínims. Elevat impost sobre la renda i nivell mitjà de cotitzacions

Països de l'est: baixos nivells de prestacions, impost sobre la renda baix i cotitzacions socials elevades

Països mediterranis: prestacions de substitució de rendes en la mitjana, i per sota de la mitjana les de garantia de mínims. Ingressos per sota de la mitjana

Països continentals: prestacions en la mitjana, impostos i cotitzacions elevats

Països anglosaxons: prestacions de substitució de rendes baixes i prestacions de garantia de mínims elevades

3.2. Els efectes redistributius dels sistemes de prestacions i impostos a la UE

L'altre aspecte rellevant que convé analitzar dels sistemes d'impostos i prestacions és quin efecte redistributiu tenen. Segons el grau de capacitat redistributiva del sistema s'aconseguirà corregir, en una mesura o una altra, les situacions de desigualtat o exclusió social. El gràfic 10 reflecteix la situació de partida quant a la desigualtat, atesa la distribució de les rendes de mercat, i la situació final després d'implementar el sistema d'impostos i prestacions per a cada país de la UE.

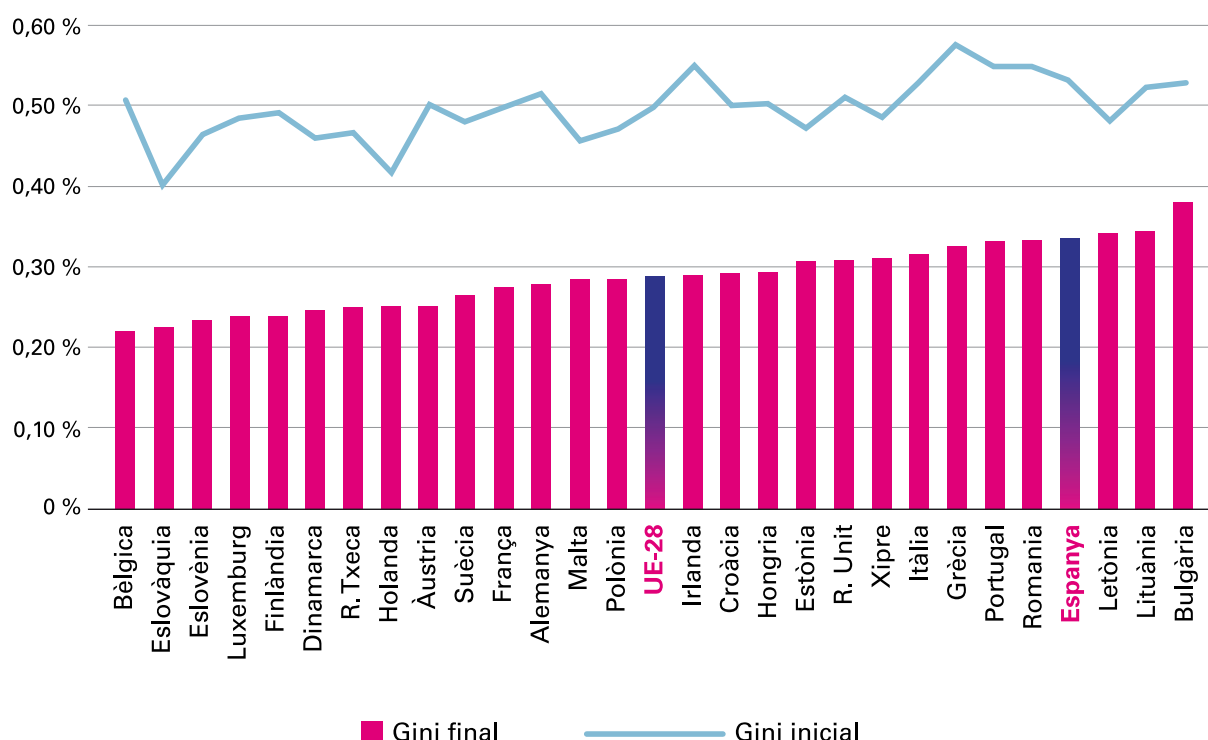
En primer lloc, cal destacar que Espanya parteix d'una situació de gran desigualtat en les rendes de mercat (Gini inicial), ja que està molt per damunt de la mitjana de la UE i ocupa el cinquè lloc després de Grècia, Irlanda, Romania i Portugal. A l'altre extrem, els països que tenen una situació de partida més igualitària són Eslovàquia, els Països Baixos, Malta i Dinamarca.

Pel que fa a la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions, Espanya també es troba per sota de la mitjana europea, ja que no ha aconseguit millorar la seva situació final en termes relatius. Així, doncs, Espanya continua estant entre els països amb més desigualtat: ocupa el quart lloc per la cua, només per davant de Bulgària, Lituània i Letònia, una vegada implementat el sistema d'impostos i prestacions.

Els sistemes més redistributius, que estan per damunt de la mitjana de la UE, corresponen sobretot als **països continentals** (Bèlgica, Àustria, Luxemburg, Alemanya i França) i als **països nòrdics** (Finlàndia, Suècia i Dinamarca). D'altra banda, entre els menys redistributius destaquen els **països de l'est**. Els **països mediterranis** presenten comportaments dispars. Mentre que els sistemes de Grècia, Portugal i Itàlia són més redistributius que la mitjana europea, Espanya, Croàcia, Xipre i Malta s'hi troben per sota.

En definitiva, observem que els sistemes que tenen un efecte redistributiu més gran aconsegueixen revertir el patró inicial de desigualtat que marca la distribució del mercat.

Gràfic 10. Índex de Gini abans i després d'aplicar el sistema d'impostos i prestacions, 2018



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

Al gràfic 11 observem que hi ha diferències segons el tipus de prestacions a què ens referim. En termes generals, les prestacions de substitució de renda són les que més contribueixen a fer baixar la desigualtat a tots els països, mentre que les de garantia de mínims tenen un efecte molt menor. Aquesta diferència és lògica, ja que l'import de les primeres és molt superior.

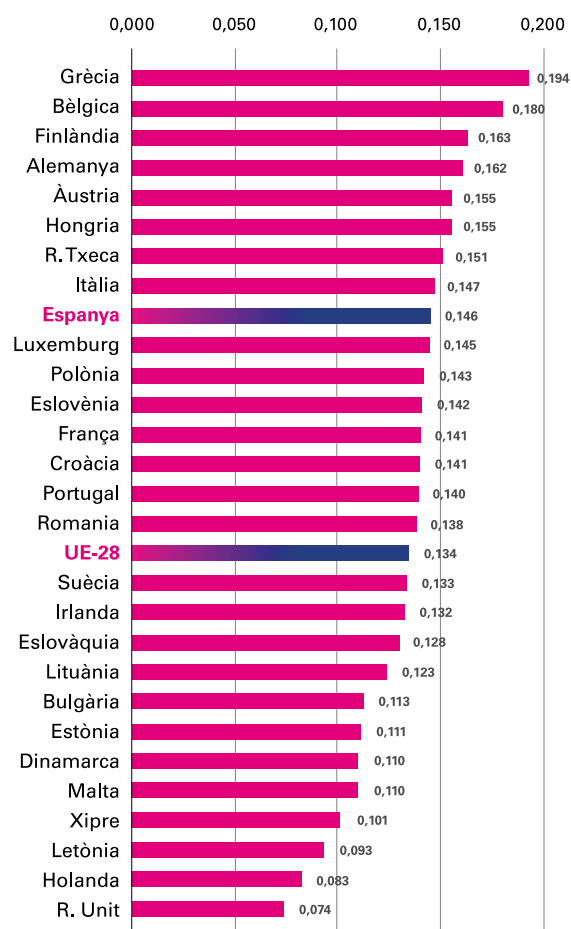
En el cas d'Espanya, la diferència entre totes dues menes de prestacions és molt accentuada. Mentre que l'efecte de les prestacions de substitució de renda està per damunt de la mitjana europea, les de garantia de mínims tenen un efecte pràcticament nul sobre la desigualtat, per la qual cosa Espanya ocupa l'última posició dels països europeus.

Aquesta mateixa situació, amb àmplies diferències, també es produeix en altres països com ara Itàlia, Alemanya o Bèlgica. Passa el contrari en països com Dinamarca o Xipre, on les prestacions de garantia de mínims tenen una repercussió significativa en la millora de la desigualtat. El cas extrem seria el Regne Unit, que té una política molt generosa de prestacions de garantia de mínims, que redueix la desigualtat en la mateixa mesura que les prestacions de substitució de rendes.

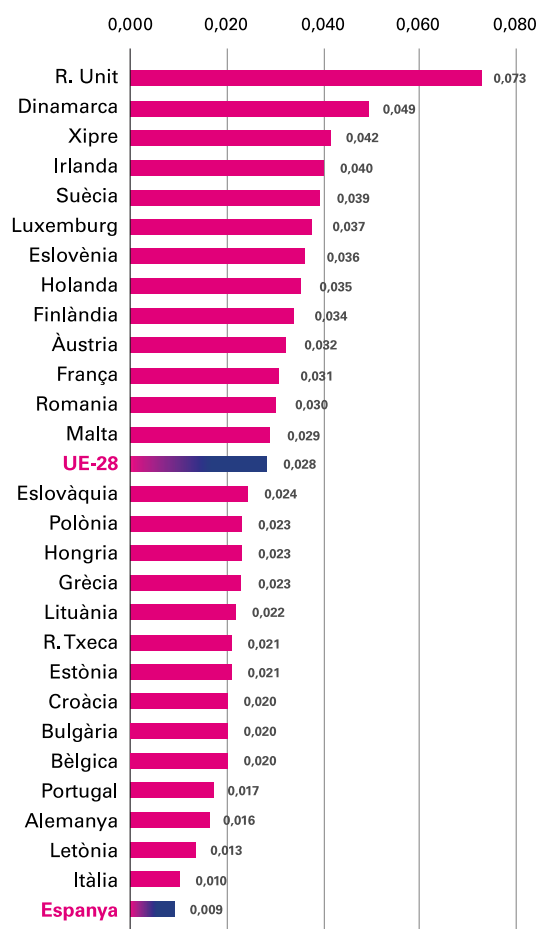
La taula 2 reproduïx l'efecte que té sobre la desigualtat cadascuna de les polítiques concretes de prestacions als 28 països de la Unió Europea, amb què es posa de manifest la gran diferència que hi ha entre els uns i els altres. Aquesta taula, a més a més de la dada concreta, permet veure clarament la distància a la qual es troba Espanya respecte a la mitjana.

Gràfic 11. Reducció de l'índex de Gini a causa de les prestacions monetàries, 2018

Prestacions de substitució de rendes



Prestacions de garantia de mínims



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

Taula 2. Reducció de l'índex de Gini a causa de les prestacions monetàries, 2018

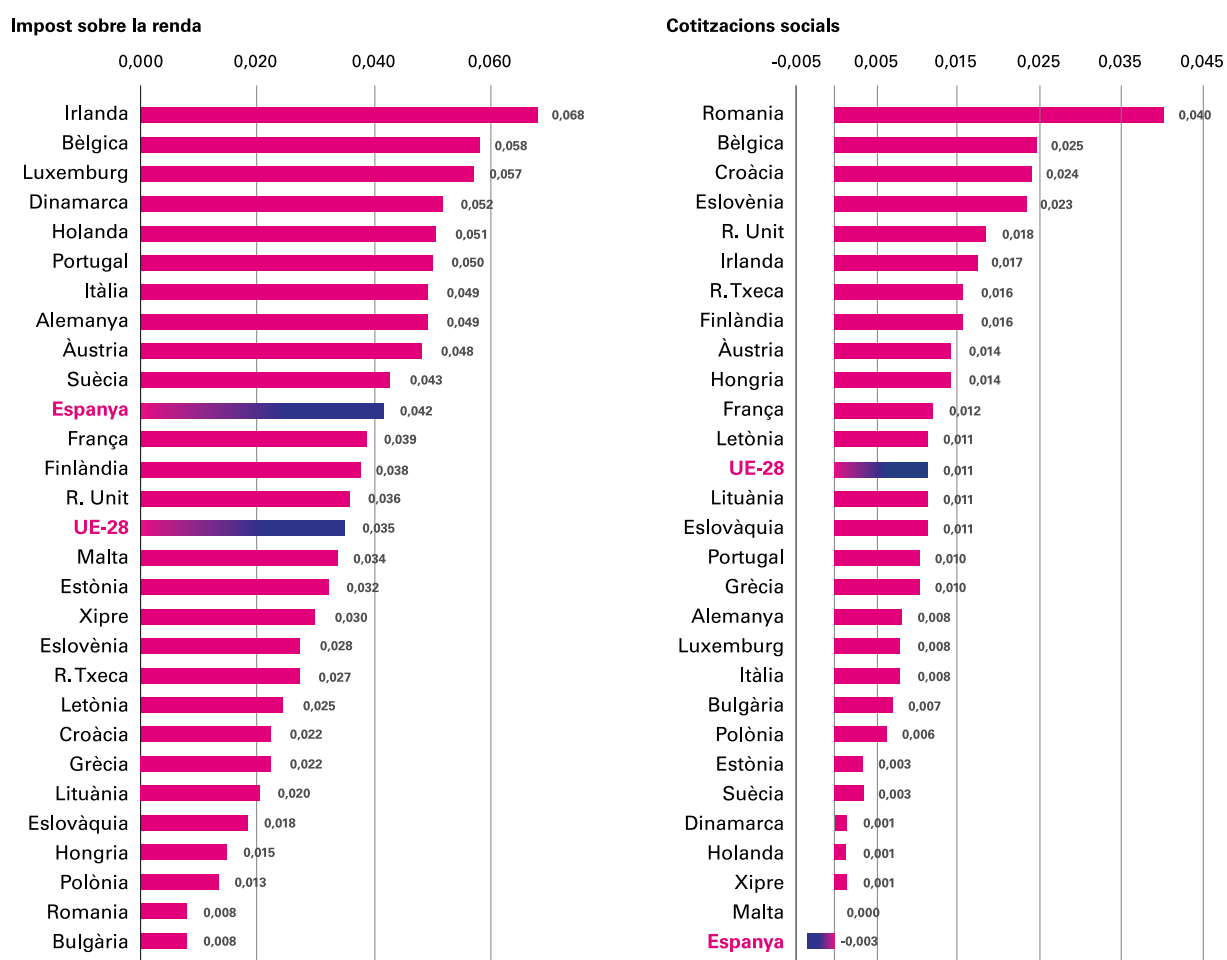
Prestacions relacionades amb la feina					Altres prestacions socials													
Desocupació	Jubilació	Supervivència	Malaltia	Discapacitat	Família	Exclusió social	Educació	Habitatge	Millora total									
Irlanda	0,031	Gràcia	0,165	Espanya	0,022	Holanda	0,011	Irlanda	0,027	0,031	Eslovènia	0,023	Dinamarca	0,016	R. Unit	0,019	Gràcia	0,216
Finlàndia	0,026	Hongria	0,137	Croàcia	0,021	Suècia	0,008	R. Unit	0,022	0,031	Xipre	0,022	Suècia	0,008	Suècia	0,008	Bèlgica	0,200
Bèlgica	0,024	Bèlgica	0,131	Itàlia	0,019	Àustria	0,004	Romania	0,021	0,022	Dinamarca	0,021	R. Unit	0,008	Finlàndia	0,008	Finlàndia	0,197
Espanya	0,022	R. Txeca	0,127	Grècia	0,019	Dinamarca	0,004	Polònia	0,018	0,020	Luxemburg	0,019	Finlàndia	0,004	França	0,008	Àustria	0,188
Alemanya	0,020	Alemanya	0,124	Luxemburg	0,013	Malta	0,004	Malta	0,018	0,018	Holanda	0,016	Holanda	0,004	Dinamarca	0,007	Luxemburg	0,183
Dinamarca	0,017	Àustria	0,123	Xipre	0,013	Alemanya	0,003	Àustria	0,018	0,018	R. Unit	0,015	Alemanya	0,002	Holanda	0,007	Eslovènia	0,178
França	0,017	Romania	0,121	Eslovènia	0,011	Bèlgica	0,003	Hongria	0,018	0,018	Àustria	0,012	UE-28	0,002	Irlanda	0,006	Hongria	0,178
Àustria	0,015	França	0,121	Polònia	0,011	Portugal	0,002	Luxemburg	0,017	0,017	Eslovàquia	0,012	Eslovènia	0,002	Estònia	0,004	Alemanya	0,177
Luxemburg	0,012	Polònia	0,115	Àustria	0,011	Finlàndia	0,002	Xipre	0,016	0,016	Grècia	0,012	Irlanda	0,002	R. Txeca	0,003	Suècia	0,172
Portugal	0,012	Finlàndia	0,110	Portugal	0,009	Eslovènia	0,002	Estònia	0,016	0,016	Lituània	0,009	Luxemburg	0,001	UE-28	0,003	França	0,172
Itàlia	0,011	Eslovàquia	0,110	Alemanya	0,009	UE-28	0,002	França	0,015	0,015	UE-28	0,009	Xipre	0,001	Xipre	0,002	R. Txeca	0,172
UE-28	0,010	Eslovènia	0,107	Romania	0,007	Espanya	0,002	UE-28	0,015	0,014	Suècia	0,008	Malta	0,001	Malta	0,001	Irlanda	0,172
Suècia	0,009	Portugal	0,107	Eslovàquia	0,007	Letònia	0,001	Estònia	0,014	0,014	Finlàndia	0,008	Portugal	0,001	Àustria	0,001	Rumania	0,168
Holanda	0,008	Suècia	0,106	Letònia	0,007	R. Txeca	0,001	Suècia	0,014	0,014	Malta	0,008	Espanya	0,001	Malta	0,001	Polònia	0,166
Lituània	0,007	Luxemburg	0,104	Lituània	0,007	UE-28	0,001	Bèlgica	0,014	0,014	Romania	0,008	Àustria	0,001	Polònia	0,001	UE-28	0,162
Hongria	0,005	UE-28	0,103	Finlàndia	0,007	Estònia	0,001	Finlàndia	0,014	0,014	Portugal	0,008	Bèlgica	0,001	Hongria	0,001	Croàcia	0,161
Eslovènia	0,004	Itàlia	0,100	R. Txeca	0,005	Estònia	0,001	Xipre	0,012	0,012	Portugal	0,008	França	0,001	Alemanya	0,001	Dinamarca	0,160
Malta	0,004	Lituània	0,099	Bulgària	0,004	Bulgària	0,001	Holanda	0,012	0,013	Bulgària	0,007	França	0,001	Croàcia	0,001	Itàlia	0,157
Grècia	0,004	Irlanda	0,099	Croàcia	0,003	Croàcia	0,001	Hongria	0,011	0,013	França	0,007	Hongria	0,001	Croàcia	0,001	Portugal	0,157
R. Txeca	0,004	Croàcia	0,098	Bulgària	0,002	Xipre	0,001	Suècia	0,010	0,012	Bèlgica	0,005	Polònia	0,001	Eslovènia	0,001	Portugal	0,157
R. Txeca	0,003	Malta	0,095	Bèlgica	0,002	Luxemburg	0,001	Portugal	0,009	0,012	Croàcia	0,005	Estònia	0,001	Itàlia	0,000	Espanya	0,155
Letònia	0,003	Lituània	0,094	Eslovàquia	0,002	Romania	0,001	Romania	0,009	Eslovàquia	R. Txeca	0,005	Estònia	0,001	Itàlia	0,000	Espanya	0,152
Estònia	0,003	Hongria	0,093	Irlanda	0,001	Bulgària	0,001	Grècia	0,009	0,011	R. Txeca	0,004	Croàcia	0,000	Espanya	0,000	Eslovàquia	0,152
Croàcia	0,003	Letònia	0,086	França	0,001	Eslovènia	0,001	Eslovènia	0,008	0,011	Espanya	0,004	Letònia	0,000	Lituània	0,000	R. Unit	0,147
Xipre	0,002	Letònia	0,081	Hongria	0,001	França	0,000	Alemanya	0,008	0,010	Hongria	0,004	Eslovàquia	0,000	Luxemburg	0,000	Lituània	0,145
Bulgària	0,002	Xipre	0,073	Polònia	0,001	Hongria	0,000	Letònia	0,007	0,010	Alemanya	0,003	Lituània	0,000	Portugal	0,000	Xipre	0,143
Eslovàquia	0,001	Dinamarca	0,071	R. Unit	0,001	Polònia	0,000	Holanda	0,007	0,009	Letònia	0,002	Itàlia	0,000	Bèlgica	0,000	Malta	0,139
Polònia	0,001	Holanda	0,071	Grècia	0,001	Alemanya	0,000	Portugal	0,006	0,008	Polònia	0,002	Bulgària	0,000	Eslovàquia	0,000	Bulgària	0,133
R. Unit	0,000	Estònia	0,071	Grècia	0,001	Malta	0,000	Itàlia	0,005	0,008	Itàlia	0,002	R. Txeca	0,000	Grècia	0,000	Estònia	0,132
Romania	0,000	Holanda	0,052	Rumania	0,000	França	0,000	Dinamarca	0,003	0,005	Irlanda	0,001	Grècia	0,000	Romania	0,000	Països Baixos	0,118
		R. Unit	0,051	Itàlia	0,000	Àustria	0,000	Espanya	0,003	0,004	Estònia	0,000	Romania	0,000	Bulgària	0,000	Letònia	0,107

Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

Respecte als ingressos públics analitzats, al conjunt de països europeus l'impost sobre la renda té un efecte redistributiu molt superior al de les cotitzacions socials, llevat de dos casos particulars: Romania i Croàcia.

El cas d'Espanya destaca justament pel contrari, ja que l'efecte redistributiu de l'IRPF és superior a la mitjana europea, però les cotitzacions socials tenen un efecte negatiu en relació amb la redistribució. En realitat, les cotitzacions socials dels treballadors espanyols representen l'única política europea, tant d'ingressos com de prestacions monetàries, que genera un augment de la desigualtat de les llars.

Gràfic 12. Reducció de l'índex de Gini a causa de l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials, 2018

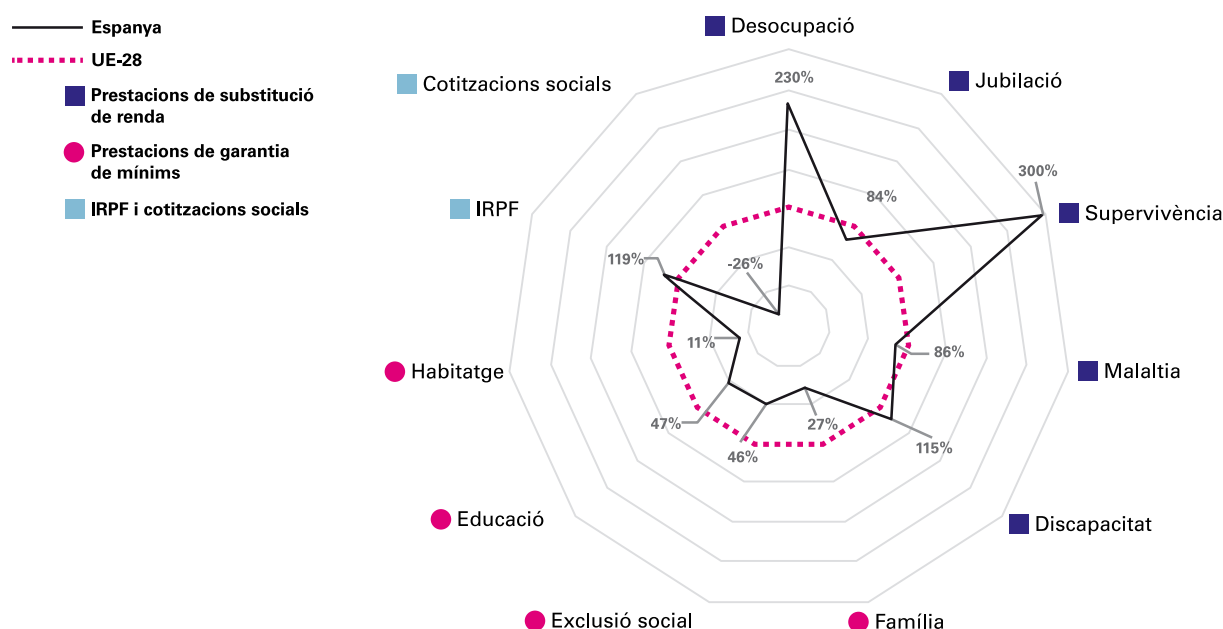


Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

Si entrem en el detall de totes les prestacions i impostos, en comparar el cas d'Espanya amb la mitjana europea, el gràfic 13 posa de manifest que les prestacions d'habitatge, educació, exclusió social i família, juntament amb les cotitzacions socials, són les que menys contribueixen a millorar la redistribució (fins i tot arriben a empitjorar-la). Per tant, si el que es pretén és millorar l'efecte redistributiu del sistema, ens hauríem de centrar en reformes sobre aquest tipus de polítiques. Per a això recorrem a l'experiència dels països en què l'efecte redistributiu és més elevat.

A l'altre extrem trobem les prestacions per desocupació i supervivència, en les quals Espanya ocupa els primers llocs en la contribució a la millora de la desigualtat, clarament per damunt de la mitjana europea. Finalment, en les prestacions per jubilació, malaltia, discapacitat i també en l'impost sobre la renda, Espanya ocupa posicions molt pròximes a la mitjana de la UE.

Gràfic 13. Reducció de l'índex de Gini després d'impostos (impost sobre la renda i cotitzacions socials) i prestacions, 2018



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

El gràfic 14 recull la distribució dels diversos països segons el volum de despesa destinat al sistema de prestacions i a la capacitat que té aquest sistema per reduir la desigualtat, tot prenent com a referència la mitjana de la UE.

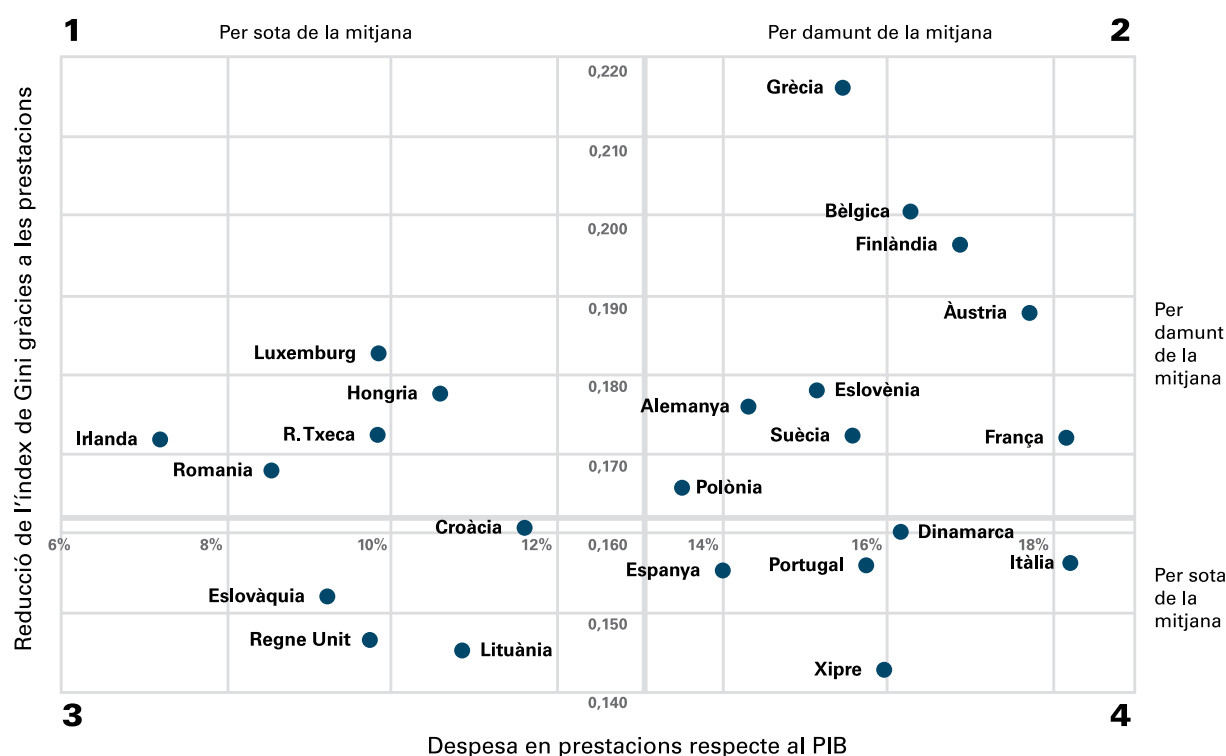
Podem considerar els països que se situen al primer quadrant del gràfic com els més eficients, ja que amb un volum relativament baix de despesa en transferències aconseguixen una reducció elevada de la desigualtat. La situació contrària la trobem amb els països del quart quadrant, entre els quals es troba Espanya, en què un volum de despesa superior a la mitjana aconseguix una reducció de la desigualtat comparativament menor.

Al segon quadrant hi ha els països més actius en polítiques redistributives, que tenen un nivell de despesa en prestacions elevat i també aconseguixen una reducció

elevada de la desigualtat. Finalment, al tercer quadrant trobem els països poc actius en polítiques redistributives, atès que el volum de despesa és baix i, per tant, també ho és la reducció de la desigualtat.

Queda palès, doncs, que Espanya, tot i fer un esforç més gran que la mitjana europea a l'hora d'invertir recursos en prestacions monetàries, no aconsegueix reduir la desigualtat en la mateixa mesura, amb la qual cosa podem concloure que el disseny del sistema requereix reformes per fer-lo més redistributiu.

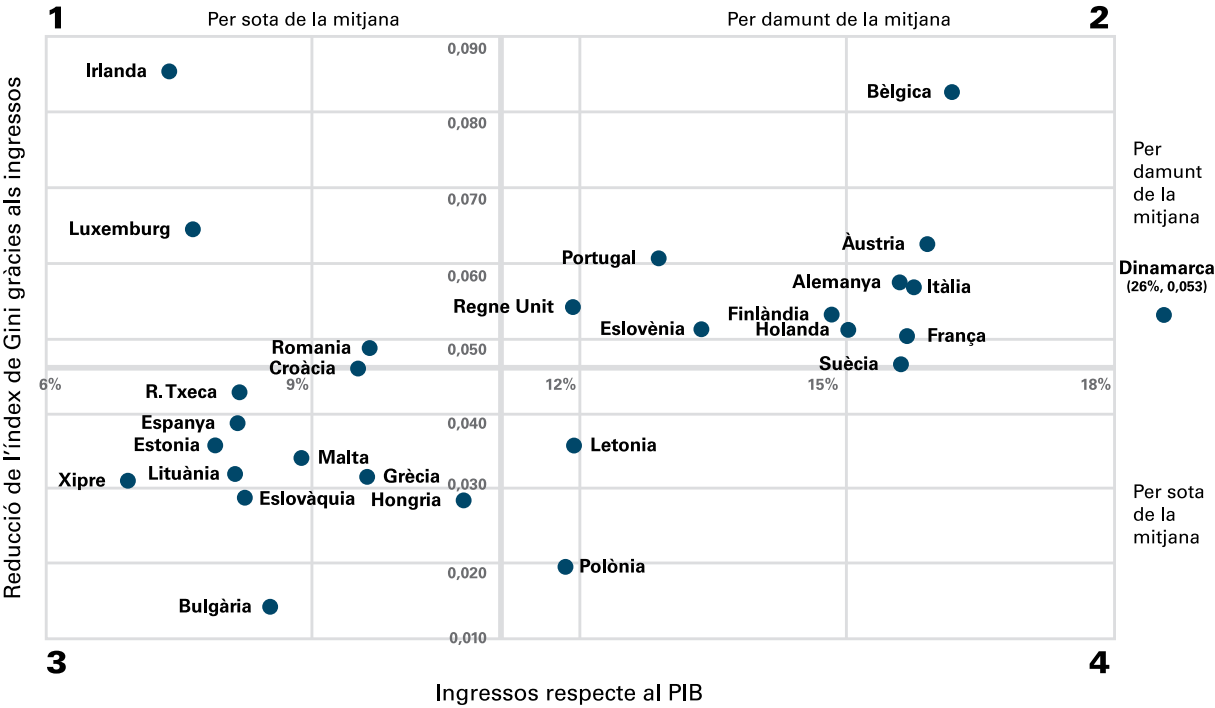
Gràfic 14. Despesa en prestacions sobre el PIB i reducció de l'índex de Gini, 2018



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

La mateixa anàlisi s'ha repetit utilitzant com a variables el volum d'ingressos per l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials, i la reducció de la desigualtat. En aquest cas, Espanya se situa en el tercer quadrant, la qual cosa significa que la recaptació obtinguda per aquests dos ingressos públics és inferior a la mitjana europea, i també és inferior a la mitjana la reducció en el nivell de desigualtat.

Gràfic 15. Ingressos per l'impost sobre la renda i les cotitzacions socials sobre el PIB i reducció de l'índex de Gini, 2018



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

4

Propostes i simulació de reformes del sistema d'impostos i prestacions

A la vista de l'anàlisi prèvia, queda clar en quins aspectes Espanya presenta deficiències més grans quant a la reducció de la desigualtat. Com a objectiu prioritari de futures reformes, cal destacar el règim de cotitzacions dels treballadors a la seguretat social, la política familiar i l'exclusió social.

Hi ha altres àmbits en què la política espanyola també està clarament per sota de la mitjana de la UE-28, com ara la política d'habitatge i la d'educació. No obstant això, es tracta de dos tipus de polítiques en les quals la part de les prestacions en espècie és tan important o més que el conjunt de prestacions monetàries.

Intentar aplicar la política d'altres països utilitzant tan sols les prestacions monetàries pot desvirtuar el significat real d'aquestes polítiques en conjunt. En aquests àmbits, l'anàlisi que utilitzem en aquest treball no és completa, ja que en deixa fora les prestacions en espècie. També és cert que la posició d'Espanya quant a l'efecte redistributiu de les pensions de jubilació està una mica allunyada de la mitjana. En la prestació per supervivència, però, Espanya se situa a la primera posició. Si agreguem aquestes dues funcions, Espanya se situaria aproximadament a la mitjana europea.

Les propostes de reforma han estat triades pel seu distanciament respecte a la mitjana europea. En aquest sentit, el disseny de les cotitzacions socials dels treballadors és clarament insatisfactori. El volum de recaptació fiscal respecte al PIB (2,71%) és clarament inferior a la mitjana de la UE-28 (4,64%). Aquesta dada, en tot cas, s'ha d'analitzar amb precaució, ja que la distribució de les cotitzacions entre empresa i treballador varia molt segons els països, i la informació de què disposem només fa referència a la segona part.

Així i tot, la dada que crida més l'atenció és que la recaptació empitjora lleugerament la distribució de la renda, amb un augment de l'índex de Gini de 0,003 punts, un efecte negatiu que només apareix a Espanya. En general, no s'espera que els sistemes de cotització a la seguretat social tinguin gaires efectes redistributius. En molts casos, el càlcul del sistema és proporcional al salari brut, per la qual cosa l'efecte pot

ser gairebé nul. Però hi ha un conjunt de països que tenen sistemes que generen un efecte redistributiu no menyspreable. Els sistemes de Romania, Bèlgica, Croàcia o Eslovènia, per exemple, redueixen l'índex de Gini en més de 0,02 punts.

En segon lloc, la política de prestacions contra l'exclusió social també ha de ser revisada. La despesa sobre el PIB a Espanya és del 2,71%, mentre que la mitjana de la UE-28 és del 4,64%. A diferència dels països veïns, però, l'esforç fet al nostre país és important. No obstant això, els efectes d'aquestes prestacions sobre la distribució de la renda són limitats (l'índex de Gini baixa 0,004 punts), menys de la meitat del que aconsegueix baixar la UE-28 (0,009).

Finalment, la política de prestacions familiars és un dels grans afers pendents. En aquest àmbit, Espanya figura a l'últim lloc dins la UE-28. La despesa destinada a aquesta política sobre el PIB és la més baixa de la Unió: el 0,36% respecte a l'1,12% de la mitjana de la UE-28. Així mateix, aquest esforç més gran a escala europea es tradueix també en una millora clara de la distribució de la renda: a la UE-28 l'índex de Gini millora en 0,014 punts. Espanya no tan sols hi gasta poc, sinó que l'efecte sobre la redistribució també és molt limitat (0,004). De fet, ocupa l'última posició de la UE.

4.1. Reforma del sistema de cotitzacions a la seguretat social

La primera reforma que es planteja, la del sistema de cotitzacions a la seguretat social, és una mesura que, més enllà de pretendre combatre la pobresa i l'exclusió social en conjunt, aborda el problema dels treballadors pobres (Marx i Verbist, 1999). Un problema que es consolida a Europa el 2003 arran de la seva aparició a les pautes europees d'ocupació de la Comissió Europea (García i Ibáñez, 2007; European Foundation, 2004 i 2010). Diversos estudis proposen diferents mesures per reduir la pobresa dels treballadors, com ara l'increment del salari mínim, la reducció de les retencions fiscals i les aportacions a la seguretat social o bé els complements de renda específics per a llars amb ingressos baixos (Marx i Nolan, 2013).

Resulta ben preocupant que el sistema de cotitzacions del treballador a la seguretat social empitjori la distribució de la renda a Espanya. De fet, és un cas únic a la UE-28. El sistema espanyol és bàsicament un sistema proporcional: s'apliquen uns tipus de cotització fixos (en general, el 6,35%) sobre les bases de cotització. El problema és que aquestes bases de cotització tenen uns imports mínims (diferents segons el tipus de lloc de treball) i uns imports màxims (en general, 3.751,20 euros mensuals). No hi ha dubte que tots dos límits fan que aquest tribut sigui regressiu, per la qual cosa la primera proposta que presentem aquí elimina aquests límits, tant el superior com els inferiors.

Això no obstant, l'eliminació dels límits tindria un efecte molt reduït sobre la recaptació i sobre l'efecte redistributiu final. La seguretat social recaptaria anualment prop de 741 milions d'euros addicionals i es mantindria un efecte lleugerament negatiu en la distribució de la renda, que passaria de -0,003 a -0,001.

A causa dels problemes anteriors, hem fet la simulació d'una política que adopta el sistema belga, un dels més redistributius de la UE. Aquest sistema calcula les cotitzacions de manera semblant, però després hi introdueix una reducció de la cotització (workbonus) que és més gran com més petit és el salari brut, tenint en compte, a més a més, el nombre d'hores mensuals de treball (per evitar l'efecte perniciosos de la reducció en el cas de feines a temps parcial). En primer lloc, es calcula el que podríem anomenar Renda Equivalent a Temps Complet (d'ara endavant, RETC), que seria:

$$RETC = \text{Salari Brut} \times \frac{\text{Núm. hores a temps complet}}{\text{Núm. hores treball reals}}$$

Partint dels imports i les condicions del model belga, hem fet una sèrie d'adaptacions per al sistema espanyol. Després de diferents combinacions, hem optat per una reforma que augmenta en una mica més de dos punts el tipus de cotització (en el cas general passaria a representar el 8,50%). Al mateix temps, introduïm una reducció bàsica, que anul·laria les cotitzacions a la seguretat social per als treballadors amb una base mensual de cotització que no superi els 800 euros. Aquesta reducció bàsica minvaria suaument a partir d'aquest llindar fins a esdevenir nul·la per a bases de cotització de més de 1.300 euros.

Per al càlcul de la reducció final (workbonus), tornem a ponderar la reducció bàsica pel quocient entre el nombre d'hores realment treballades i el nombre d'hores de feina a temps complet.

$$\text{Reducció} = \text{Reducció bàsica} \times \frac{\text{Núm. hores treball reals}}{\text{Núm. hores a temps complet}}$$

Aquesta reforma dotaria el sistema de cotitzacions socials del treball d'una certa progressivitat. Encara que el tipus impositiu continua sent proporcional, la introducció d'un mínim exempt (el workbonus) dota el sistema de progressivitat.

A conseqüència d'aquesta reforma, la seguretat social veuria reduïdes les cotitzacions molt lleugerament, amb prou feines 133 milions d'euros anuals, la qual cosa seria pràcticament neutral en termes de recaptació. Pel que fa al PIB, els ingressos per cotitzacions socials del treballador passarien del 2,71% al 2,70%. A més a més, la cotització mitjana cauria de 116 a 114 euros mensuals, de manera que es veurien especialment afavorits els treballadors amb salaris reduïts, que ingressen mensualment entre 800 i 1.300 euros.

Per damunt d'aquest darrer límit, la cotització del treballador a la seguretat social augmentaria lleugerament. Aquesta distribució de la reducció impositiva produeix resultats i canvis molt remarcables en l'índex de Gini. Si amb el sistema actual les cotitzacions socials del treballador empitjoren la distribució en 0,003 punts, la reforma proposada milloraria l'índex de Gini en 0,008 punts. És a dir, el sistema espanyol esdevindria clarament redistributiu, i passaria d'ocupar l'última posició a situar-se molt a la vora de la mitjana europea.

4.2. Reforma de la política d'exclusió social

A Espanya, el sistema de garantia d'ingressos mínims es basa en les anomenades rendes mínimes autonòmiques. N'hi ha a totes les comunitats autònomes, amb imports, requisits i durades diferents. Al contrari del que pugui semblar, però, tenen molts elements en comú.

No obstant això, el problema principal d'aquestes rendes n'és l'aplicació. De fet, EUROMOD no simula aquestes rendes per a Espanya, perquè el resultat de la simulació proporciona una despesa que és set vegades superior a la dada oficial. Al darrere hi trobem el problema de la baixa participació, molt comú en aquesta mena de prestacions. Però el que no té una explicació senzilla és que les diferències regionals són molt grans.

Fuenmayor i Granell (2012) constaten les acusades diferències entre comunitats autònomes a l'hora d'aplicar les rendes mínimes respecte a l'import teòric màxim. Si el País Basc (70,06%), Navarra (68,05%) o Astúries (57,98%) s'acosten a les xifres obtingudes en altres països, en altres comunitats com ara Múrcia (1,14%), Extremadura (1,96%), Castella-la Manxa (2,23%) o les Balears (3,64%) aquestes xifres se situen en nivells molt baixos. Per això, el problema previ que hem d'afrontar amb les rendes mínimes és el de l'extensió de la seva cobertura. Per tant, la proposta de reforma que plantejem consisteix simplement a «activar» la simulació de les rendes mínimes autonòmiques previstes a EUROMOD.

Amb això es transmet la idea que abans de retocar el disseny polític, cal garantir una implantació real de la política actual. Només que es dugui a terme la política ja dissenyada, el sistema millorarà notablement.

Si la política relacionada amb les rendes mínimes s'implementés completament, la despesa augmentaria el 58,9%, la qual cosa representa uns 2.000 milions d'euros anuals addicionals. Espanya passaria de dedicar-hi el 0,29% del PIB al 0,46%. Aquesta despesa més gran augmentaria el 68% el nombre de beneficiaris (577.491 llars), amb un import mitjà lleugerament inferior (passaria de 334 a 296 euros). Aquesta reducció en l'import mitjà s'explica perquè en arribar a totes les famílies que compleixen els requisits teòrics, les llars menys necessitades rebran una prestació inferior.

En resum, aquesta reforma en les rendes mínimes milloraria considerablement l'efecte redistributiu del sistema. Si la política actual permet reduir l'índex de Gini 0,004 punts, la reforma el milloraria més del doble, fins a 0,010 punts, lleugerament per damunt de la mitjana europea.

4.3. Reforma de les prestacions familiars

El nucli de les prestacions familiars a Espanya correspon a la prestació no contributiva per fill a càrrec. Els fills generen el dret a la prestació fins a 18 anys (o més si hi ha una discapacitat de més del 65%), sempre que la renda de la llar no superi els 735,90 euros mensuals. Es tracta d'una prestació d'uns imports monetaris baixos i, sobretot, sotmesa a unes restriccions d'elegibilitat molt estrictes. Aquesta política produeix

uns resultats clarament insuficients, però la reforma que en proposem la tractarem en un altre document.

4.4. Resultats globals

El conjunt de reformes que proposem aquí té un cost important, però també produeix resultats molt significatius. En primer lloc, elimina algun dels grans problemes derivats de certs tipus de política en què el nostre país presenta un desavantatge clar. En segon lloc, aquestes polítiques serien molt més redistributives i contribuirien a millorar la situació d'Espanya al nostre entorn internacional. La taula 4 resumeix els canvis principals.

Taula 4. Resultats principals de la reforma del sistema impostos-transferències espanyol

	Cost anual de les reformes		Canvis en l'índex de Gini		
	Euros	% PIB	Política actual	Reforma	Diferència
Àrees intervingudes					
Cotitzacions socials	132.908.172	0,01%	-0,003	0,008	0,011
Exclusió social	2.000.380.548	0,17%	0,004	0,010	0,006
Altres àrees					
Desocupació	0	0,00%	0,022	0,022	0,000
Jubilació	-10.007.748	0,00%	0,086	0,086	0,000
Supervivència	-8.444.664	0,00%	0,022	0,022	0,000
Malaltia	0	0,00%	0,002	0,002	0,000
Discapacitat	0	0,00%	0,015	0,015	0,000
Política Familiar	-84.561.624	0,00%	0,004	0,004	0,000
Educació	0	0,00%	0,001	0,001	0,000
Habitatge	0	0,00%	0,000	0,000	0,000
Impost sobre la renda	1.663.790.736	0,14%	0,042	0,041	-0,001
Total	3.694.063.176	0,32%	0,194	0,210	0,016

Font: elaboració pròpia.

Com hem anat detallant en cada cas, les polítiques proposades supleixen les mancances que havien estat detectades. Evidentment, aquestes reformes tenen un cost per a l'Administració: 3.694 milions d'euros anuals. No obstant això, aquest esforç té una recompensa important: l'índex de Gini milloraria a conseqüència d'aquestes reformes en 0,016 punts.

Si la renda de mercat presenta un índex de 0,532, les polítiques vigents actualment a Espanya aconseguirien reduir-lo fins al 0,338, una diferència considerable. Les reformes que proposem aquí el situarien fins al 0,322, de manera que Espanya quedaria lleugerament per damunt de la mitjana de la UE pel que fa a la potència redistributiva del sistema d'impostos i transferències. Hi ha una altra idea que hem

de remarcar, i és la interrelació entre les diverses polítiques. Encara que en aquest treball proposem reformes en dos àmbits polítics (cotitzacions socials i exclusió social), aquests canvis generen efectes en altres polítiques.

Quan introduïm una reforma política en el simulador EUROMOD, les dades que produeix aquesta reforma a cada llar afecten també el càlcul de les altres polítiques, ja que algunes variables han canviat per a determinades llars. En aquest cas, les polítiques de jubilació, supervivència, familiar i de l'impost sobre la renda es veuen alterades, encara que no hi ha hagut cap canvi en la regulació corresponent.

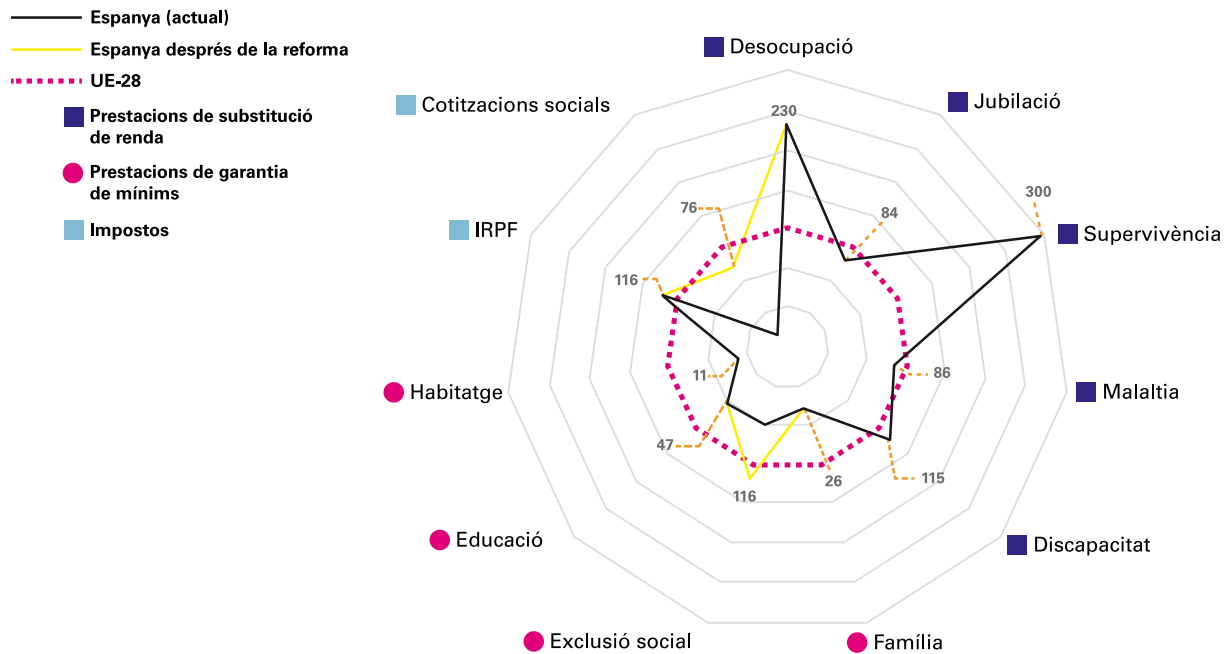
És especialment important el canvi en l'IRPF, que, a conseqüència d'aquestes reformes, baixaria la recaptació en 1.664 milions d'euros. En modificar les cotitzacions del treballador a la seguretat social, que són considerades una despesa deduïble dels rendiments del treball en l'IRPF, canvia de manera important la factura fiscal dels treballadors. Els individus amb menys renda pagaran una cotització més baixa, però veuran augmentat el seu impost sobre la renda, al contrari del que passarà amb els subjectes que tinguin una renda més elevada.

Però els canvis no són simètrics en absolut, com podem comprovar en el resultat final. Tant és així que les reformes proposades en aquest treball generen un lleuger empitjorament en l'efecte redistributiu de l'IRPF (d'un 0,042 a un 0,041).

Aquesta mena de simulacions globals posen de manifest les estretes dependències que hi ha entre els diversos tipus de polítiques. Per això, les anàlisis aïllades no recullen completament les conseqüències d'una reforma determinada. Només els simuladors complets del sistema d'impostos i transferències recullen aquests efectes derivats.

El gràfic següent resumeix els resultats d'aquestes reformes. Reprodueix bàsicament el gràfic 13, però hi afegim una nova sèrie amb els resultats de les reformes esmentades.

Gràfic 16. Efectes redistributius de la política espanyola actual i efectes diferencials de les reformes proposades



Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'EUROMOD.

La sèrie que correspon a la reforma introduïda en aquest apartat millora clarament els àmbits relacionats amb l'exclusió social i les cotitzacions socials. L'efecte redistributiu derivat de la política d'ingressos mínims i del sistema de cotitzacions a la seguretat social estaria lleugerament per damunt de la mitjana europea.

5

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 renda generada pel 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'any 2014 la renda disponible del 10% més ric de la població era 14 vegades més gran que la que corresponia al 10% més pobre. L'efecte redistributiu més important és degut a les prestacions per jubilació i supervivència i a l'IRPE.
- // La despesa total en prestacions monetàries a Espanya el 2018 (12,6%) és lleugerament més baixa que la mitjana de la UE-28 (13,7%). Les prestacions es poden classificar en dos grans grups: prestacions de substitució de rendes (desocupació, jubilació, supervivència, malaltia i discapacitat) i prestacions de garantia de mínims (família, exclusió social, educació i habitatge). La combinació d'aquests dos tipus de prestacions permet distingir cinc models d'estats del benestar a la Unió Europea: països nòrdics, de l'est, mediterranis, continentals i anglosaxons.
- // Respecte al pes dels ingressos sobre el PIB analitzats, Espanya també es troba per sota (8,2%) de la mitjana europea (12%). L'impost sobre la renda sol pesar més que les cotitzacions socials dels treballadors, tot i que els pesos són molt variables per països. També aquí és possible d'identificar diversos models d'estats: continentals, mediterranis, nòrdics i de l'est.

- // 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. En el cas de les prestacions de substitució de rendes, Espanya (0,146) està per damunt de la mitjana europea (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, empitjoren la distribució de la renda a Espanya (-0,003), l'únic índex negatiu a Europa. Per tant, Espanya se situa a l'última posició i queda molt per darrere de la mitjana de la UE (0,011).
- // En el cas d'Espanya es detecten problemes especialment greus en les polítiques relacionades amb les cotitzacions a la seguretat social i la política d'exclusió social, per la qual cosa proposem reformes en cadascun d'aquests àmbits. Per analitzar els efectes de les possibles reformes, en el cas de les cotitzacions a la seguretat social hem reproduït el sistema belga. En el cas de les rendes mínimes, la proposta és aconseguir una aplicació efectiva de la regulació existent.
- // Les reformes simulades tenen un cost rellevant, però generen un impacte molt important en la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions d'Espanya. Després d'aquestes reformes, l'estat del benestar espanyol se situaria en l'entorn europeu quant a l'efecte redistributiu de cotitzacions socials i exclusió social.

Referències

- Barr, N. i Diamond, P. (2006). *The economics of pensions*, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39.
- Camas, F. i Ubasart, G. (2018). *Manual del Estado del Bienestar y las políticas sociolaborales*. Barcelona: Huygens Editorial.
- Cantó, O. (2013). *La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos*, *Papeles de Economía Española*, 135: 153-165.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- EUROMOD (2018). *Country Report documents*, disponible a: <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>
- EUROMOD (2018). *Spain Country Report document*, disponible a: https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year9/Y9_CR_ES_Final.pdf
- European Foundation (2004). *Working Poor in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Dublín.
- European Foundation (2010). *Working Poor in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Dublín.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà, Il Mulino*. Bologna.
- Ferrera, M. (1996). *The 'Southern model' of welfare in social Europe*. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.
- Fuenmayor, A. i Granell, R. (2012). *La política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Simulación y evaluación de las políticas estatales y autonómicas*. Tesorería General de la Seguridad Social: Premio FIPROS 2011/34.
- García, I. i Ibáñez, M. (2007). *Los trabajadores pobres y los bajos salarios en España: un análisis de los factores familiares y laborales asociados a las distintas situaciones de pobreza*. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 14: 41-67.
- Gimeno, J. A. (2004). *Exclusión social y estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Institute for Social and Economic Research, University of Essex, EUROMOD: Version H1.0+ [software], Desembre 2017.

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

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

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

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

**Observatori
Social**
de "la Caixa"



Fundació "la Caixa"