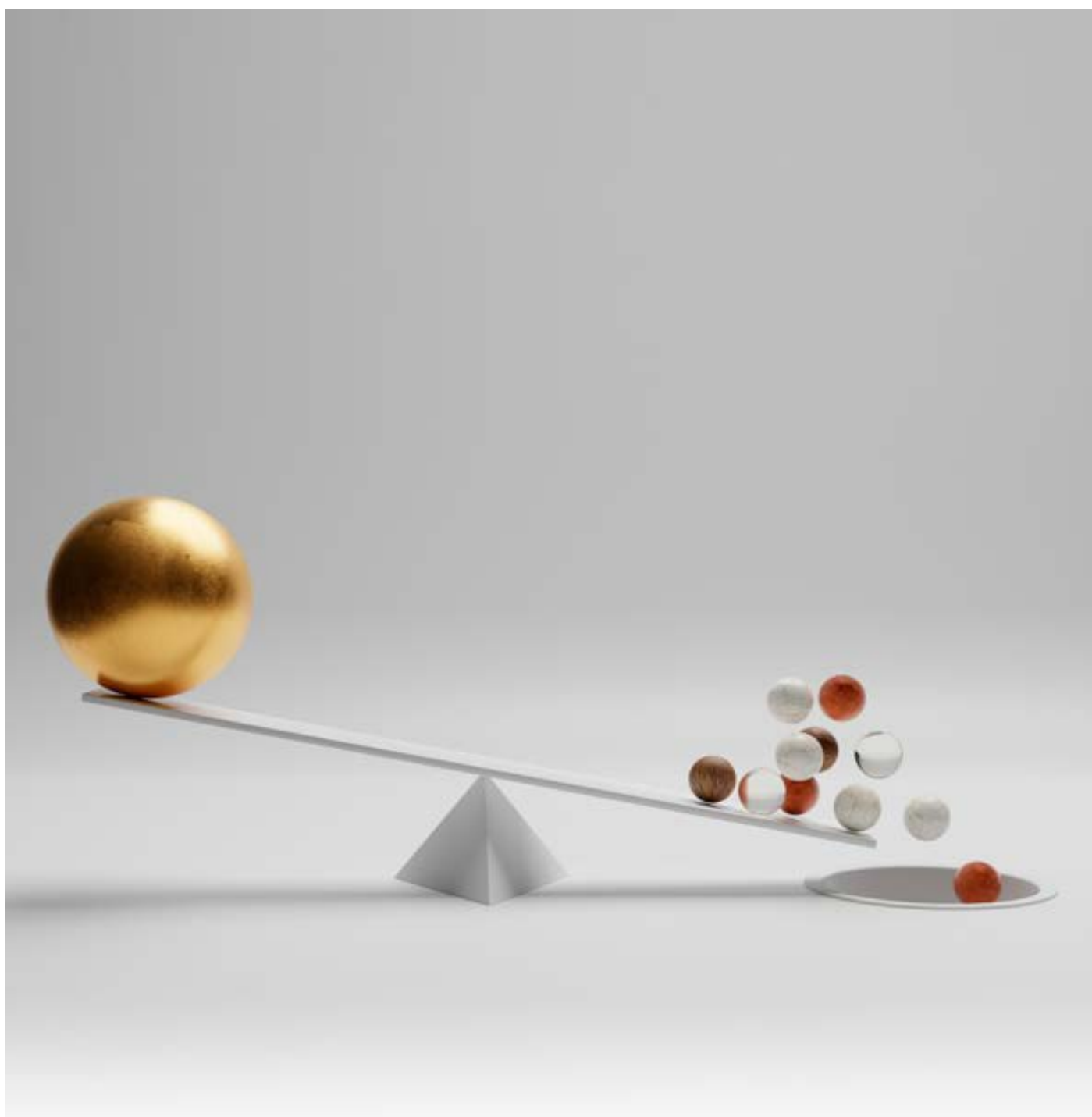


Desigualtat i pacte social

Luis Ayala Cañón
Coordinador

2022



Crèdits

ISBN: ISBN 978-84-9900-311-5
Desigualtat i pacte social

Direcció Científica

Coordinador:

Luis Ayala, *UNED*

Comité científic:

Lidia Brun, *ULB*

Olga Cantó, *UAH*

Sara de la Rica, *ISEAK*

Víctor Lapuente, *UG*

Marga León, *UAB*

Jorge Onrubia, *UCM*

Leire Salazar, *UNED*

Coordinació del projecte, disseny

gràfic i maquetació:

Knowledge Sharing Network, SL KSNET

www.ksnet.eu

Disseny de portada:

La Diferencia

www.ladiferencia.tv

Disseny gràfic:

www.bernatfont.com

Revisió de textos i traducció:

Discobole, SL

www.discobole.eu

Amb la col·laboració de L'Observatori Social de la Fundació "la Caixa"

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

elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/ca

Índex

- 4 Introducció**
Luis Ayala, *UNED* i Olga Cantó, *Universitat d'Alcalá*
- 9 Radiografia de mig segle de desigualtat a Espanya**
Luis Ayala, *UNED* i Olga Cantó, *Universitat d'Alcalá*
- 25 Desiguals davant l'ocupació**
Sara de la Rica, Lucía Gorjón i Gonzalo Romero, *Fundació ISEAK*
- 42 La baixa intensitat laboral i els orígens de la desigualtat**
Manuel Alejandro Hidalgo Pérez, *Universitat Pablo de Olavide i ESADE EcPol*
- 59 Inestabilitat i problemes d'accés a l'habitatge, una realitat cada vegada més estesa**
Juan A. Módenes, *Centre d'Estudis Demogràfics, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona*
- 76 La igualtat pendent**
Miguel Requena i Leire Salazar, *Departament de Sociologia II, Universitat Nacional d'Educació a Distància*
- 93 Demanda de redistribució de la renda a Espanya**
José María Durán Cabré i Alejandro Esteller Moré, *Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona*
- 111 Enfortint la capacitat redistributiva del sistema fiscal**
Julio López Laborda, *Universitat de Saragossa i FEDEA*, Jorge Onrubia Fernández, *Universitat Complutense de Madrid – ICEI i FEDEA*, i María del Carmen Rodado Ruiz, *Universitat Rey Juan Carlos*
- 132 El frau fiscal genera desigualtat**
Sara Torregrosa Hetland, *Universitat de Lund*
- 149 La societat espanyola demana més igualtat econòmica**
Inés Calzada, *Universitat Complutense de Madrid, Eloísa del Pino, CSIC, i Antonio M. Jaime-Castillo, UNED*
- 165 Una cultura política poc acostumada al diàleg**
Margarita León, Manuel Alvaríño i Llorenç Soler, *Universitat Autònoma de Barcelona*
- 181 L'estat ineficient, taló d'Aquil·les del pacte social**
Pablo Simón Cosano, *Universitat Carlos III de Madrid*

Introducció

Luis Ayala Cañón, coordinador

L'objectiu general d'aquest llibre és oferir un retrat precís de l'extensió de la desigualtat a Espanya, així com dels factors que la determinen i de les polítiques necessàries per reduir-la. Compartint aquesta fita amb altres treballs previs, la seva contribució principal és la construcció d'un relat per explicar a la societat com hem arribat fins aquí. En els diferents capítols del llibre hem volgut plasmar què es pot fer i quines són les dificultats perquè la nostra societat arribi a un pacte social que permeti fer front al problema de la desigualtat amb les mesures adequades.

Per abordar aquesta tasca, vaig ser convidat per l'Observatori Social de la Fundació "la Caixa" a coordinar el treball d'alguns dels especialistes principals en estudis sobre desigualtat i pacte social, en col·laboració amb un comitè científic format per Lúdia Brun, Olga Cantó, Sara de la Rica, Víctor Lapuente, Margarita León, Jorge Onrubia i Leire Salazar. La tasca d'aquest comitè va consistir a identificar les temàtiques concretes de què havien de partir els treballs de recerca i supervisar els avenços en aquest sentit.

Es van establir cinc àrees temàtiques que van permetre definir els continguts dels treballs encarregats. Aquestes àrees es poden resumir a la manera de pregunta de recerca: Quina és la radiografia de la desigualtat a Espanya? Quines desigualtats genera el mercat i com es poden reduir? Com duu a terme aquesta tasca l'estat del benestar? Com es pot finançar l'estat del benestar per poder desenvolupar el model de redistribució desitjat? Com es podria organitzar la nostra societat per aconseguir un nou pacte social que permeti reduir la desigualtat?

Per tal de donar resposta a aquestes preguntes des de diferents perspectives es va encarregar la recerca a alguns dels estudiosos amb més experiència en el tema. Fruit d'aquesta tasca són els capítols que componen aquest volum. El lector hi podrà apreciar un format comú i un to similar, marcat per l'objectiu d'apropar l'anàlisi a un públic interessat, però no necessàriament especialitzat.

Per què ens hauria d'importar la desigualtat social i econòmica?

Dels diferents reptes als quals s'enfronten les societats contemporànies, un dels més urgents és l'augment de les diferències econòmiques entre la població. Aquests nivells excessius de desigualtat poden donar lloc a problemes socials importants:

- Als països que menys han aconseguit moderar aquestes diferències la cohesió social també és menor.
- Quan la desigualtat arriba a una magnitud elevada pot erosionar la qualitat de les institucions dels països democràtics. A més, condueix a una polarització política més gran i les regles de decisió col·lectiva funcionen pitjor.
- Les desigualtats d'avui suposen una fragmentació social futura més gran. La transmissió de la pobresa entre generacions redueix la igualtat d'oportunitats i provoca una pèrdua d'eficiència, en impedir que el talent d'un segment de la societat pugui donar els seus fruits.

- Quan la desigualtat assoleix un nivell elevat té un efecte negatiu en el creixement econòmic: les dades més recents mostren que els països més igualitaris creixen de manera més sostinguda i estable.

Quines són les causes de la desigualtat actual?

La gran varietat de conseqüències que comporta la desigualtat fa rellevant la reflexió i el debat sobre els determinants del problema.

Les desigualtats econòmiques i socials es poden estudiar des d'enfocaments molt diversos. Tot i la varietat de conceptes i dimensions, la majoria de les aproximacions coincideixen a mostrar que la desigualtat actual als països rics és diferent de la que coneixíem fins a dates relativament recents. El seu abast ha augmentat i sembla que l'ascensor social s'ha alentit. Preocupa, de manera especial, que les situacions de més vulnerabilitat social s'han tornat més cròniques i que la seva incidència és més gran en els grups d'edat més joves. Les causes d'aquest nou patró distributiu són diverses:

- La globalització de l'activitat econòmica, amb un creixement intens dels fluxos internacionals de béns i serveis i de capital i treball, ha donat lloc a canvis importants en la demanda –a la baixa– dels treballadors menys qualificats.
- Aquest desplaçament de la demanda dels treballadors amb salaris més baixos s'ha vist reforçat pel canvi tecnològic en els processos productius i la digitalització creixent de les activitats econòmiques.
- Els processos de desregulació –del mercat de treball, però també en altres àmbits– i la cessió a la iniciativa privada de parcel·les ocupades tradicionalment pel sector públic, com succeeix amb alguns serveis bàsics de benestar social, ha minvat la funció correctora de la intervenció pública.
- La capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions s'ha anat reduint amb el temps.

En el cas espanyol, a tots aquests processos presents a la majoria dels països de renda alta s'afegeixen algunes singularitats pròpies. Entre els factors que expliquen el nivell més alt de la desigualtat a Espanya i la seva persistència en el temps hi ha les característiques de l'estructura productiva, amb un pes més gran de les activitats que requereixen costos laborals baixos per poder competir, el doble problema de desocupació i subocupació al mercat de treball i la debilitat de les polítiques redistributives.

Què trobarem en aquest llibre?

La suma dels diferents capítols és un retrat ajustat de l'abast de la desigualtat a Espanya, els seus factors determinants, les polítiques que podrien reduir-la i les possibilitats i els límits per assolir acords socials que permetin avançar en la moderació d'aquesta desigualtat. La combinació de les diverses peces ofereix una de les aproximacions més completes al problema de la desigualtat a Espanya de manera sintètica i intuïtiva, que sens dubte serà una referència bàsica en el debat social i acadèmic. Tot i que els capítols es poden llegir de manera independent, un gran avantatge respecte d'altres estudis és que ofereixen un relat conjunt.

El volum comença amb la radiografia de mig segle de desigualtat a Espanya, un treball de Luis Ayala i Olga Cantó. En aquest primer capítol, s'analitzen les dades que expliquen per què Espanya ha estat en les darreres dècades un dels països europeus amb més desigualtat. Com exposen els autors, la seva evolució està molt marcada per les fases del cicle econòmic, amb creixements ràpids quan l'economia està en recessió i reduccions lentes quan s'expandeix.

Observen també que una de les raons principals de l'augment de la desigualtat és la capacitat redistributiva menor del sistema d'impostos i prestacions socials.

Els tres capítols següents s'ocupen d'analitzar les desigualtats que genera el mercat i quines podrien ser les estratègies per reduir-les. El treball de Sara de la Rica, Lucía Gorjón i Gonzalo Romero analitza les desigualtats relacionades amb la feina. En centrar l'atenció en la relació entre el mercat laboral i la desigualtat d'ingressos, amb un accent important en la perspectiva intergeneracional, comproven que la feina a temps parcial i la desocupació són fonamentals per entendre la desigualtat d'ingressos i que aquesta afecta de manera especial a dones, joves i persones amb un baix nivell educatiu.

Al tercer capítol, Manuel Hidalgo s'ocupa dels efectes que el canvi tecnològic i l'estructura productiva i salarial tenen en la desigualtat a Espanya. L'augment de la desigualtat salarial als anys de la Gran Recessió va situar Espanya entre els països amb nivells més alts, pel que fa a aquest tipus de desigualtat, d'Europa. Entre altres raons, destaca l'augment dels contractes temporals i parcials, determinat per les particularitats de l'estructura productiva. L'autor també adverteix de l'augment de la polarització salarial per l'efecte del canvi tecnològic, que podria ser parcialment contrarestat amb una política de formació adequada orientada a les noves necessitats del mercat.

Juan Antonio Módenes analitza, al quart capítol, la inestabilitat i els problemes d'accés a l'habitatge, dificultats que també es van accentuar amb la Gran Recessió del 2008. Espanya és un dels països europeus on els joves tenen més problemes relacionats amb aquesta dimensió del benestar, principalment en l'accés a l'habitatge. Tanmateix, la novetat principal és que en els últims anys els canvis en els sistemes residencials també han afectat l'estabilitat de l'habitatge en edats més avançades.

Al següent bloc de capítols s'aborda. Així, al capítol cinquè, Miguel Requena i Leire Salazar se centren en l'estudi de les desigualtats educatives, obrint una finestra a com pot reduir el nostre estat del benestar les desigualtats derivades del mercat. Tot i que l'expansió del sistema educatiu espanyol va fer augmentar el nivell formatiu de les generacions més joves, especialment en el cas de les dones, persisteixen algunes desigualtats educatives. Els autors troben una relació clara entre les condicions socioeconòmiques de les llars i diverses variables educatives, com la probabilitat d'escolarització primerenca, l'abandonament escolar o l'oportunitat de cursar estudis terciaris.

El tercer bloc de capítols es dedica a estudiar el paper del sistema tributari en la reducció de la desigualtat. Al capítol sisé, José María Durán i Alejandro Esteller analitzen la demanda de redistribució de la renda a Espanya i com s'hi adapta el sistema fiscal. Els autors mostren com la combinació d'una pressió fiscal més baixa i un sistema fiscal poc progressiu fa que la desigualtat després d'impostos i prestacions sigui de les més grans de la UE. Aquesta realitat contrasta amb les preferències dels ciutadans espanyols, més favorables que en altres països europeus al fet que el Govern adopti mesures per reduir la desigualtat.

Al seté capítol, Julio López Laborda, Jorge Onrubia i María del Carmen Rodado analitzen la progressivitat i la redistribució de la imposició a Espanya. En el context europeu, Espanya se situa en una posició endarrerida, que s'explica per la dimensió més reduïda del sistema fiscal. Adverteixen també que la regressivitat dels impostos indirectes augmenta la desigualtat i redueix l'efecte redistributiu conjunt de les cotitzacions i dels impostos directes, tot i que les conseqüències són menors respecte d'altres països pel pes recaptatori més baix de la imposició indirecta.

Al capítol vuité, Sara Torregrosa examina la naturalesa i els efectes sobre la desigualtat del

frau fiscal, centrant-se en l'IRPF. Les estimacions que en fa la porten a concloure que el frau contribueix notablement a la desigualtat, en ser més gran en les fonts de renda més importants per als contribuents amb més ingressos. Com adverteix l'autora, l'extensió del frau suscita un rebuig creixent en l'opinió pública i pot provocar minves en la confiança institucional, tan necessària per aconseguir pactes socials.

A l'últim bloc del llibre s'examinen les condicions per assolir un nou pacte social que permeti reduir la desigualtat. En el nové capítol, Inés Calzada, Eloísa del Pino i Antonio Manuel Jaime-Castillo estudien les actituds envers la desigualtat i la redistribució. Revelen que el suport social a la redistribució és molt ampli i que la majoria de la població creu en la necessitat dels impostos, tot i que desconfia de la justícia del sistema fiscal. La població també mostra el seu suport a les polítiques de sanitat, pensions, educació i desocupació. No s'observen fractures entre grups socials sobre la necessitat de les polítiques socials i fiscals, però sí diferències quant al suport a mesures específiques, fet que es converteix en un obstacle per a la reducció de la desigualtat.

Margarita León, Manuel Alvariño i Llorenç Soler aborden, al penúltim capítol, l'estudi dels condicionants polítics d'un possible pacte social contra la desigualtat. A Espanya, els acords en àmbits com són els dels impostos, l'atur, les pensions o les rendes mínimes han estat amplis. No obstant això, els eixos de la divisió política són múltiples i la polarització al voltant de temes morals empeny en sentit oposat i dificulta arribar a consensos en matèria d'igualtat. Adverteixen, a més, que una opinió pública dividida i un disseny institucional que facilita governar en solitari i sense acords també desincentiven el pacte.

Al capítol que tanca el llibre, Pablo Simón analitza la importància de la cultura i la qualitat institucional per tal d'assolir acords socials. Les mancances en aquests àmbits poden dificultar que les demandes de redistribució es tradueixin en un pacte social efectiu. La revisió de les dades permet a l'autor comprovar que la satisfacció dels espanyols amb el funcionament de la democràcia és baixa, però alhora s'atorga una gran importància a la justícia social. Respecte de la qualitat institucional, l'autor destaca el marge de millora de l'eficiència de l'Estat, un legislatiu amb poca incidència en les polítiques públiques, una justícia percebuda com a polititzada i un estat de les autonomies que requereix ajustos en l'àrea de govern compartit.

Agraïments

Aquest llibre ha estat possible gràcies al suport de la Fundació "la Caixa". No podem deixar d'agrair a la Fundació l'esforç realitzat, a través del seu Observatori Social, per portar al primer pla la discussió sobre la desigualtat des d'unes bases sòlides de coneixement.

Radiografia de mig segle de desigualtat a Espanya

Característiques i factors que expliquen que Espanya sigui un dels països més desiguals d'Europa

Luis Ayala, UNED

Olga Cantó, Universitat d'Alcalá

- 10 Resum
- 11 Idees principals
- 12 Espanya és dels països més desiguals de la Unió Europea
- 13 Durant les últimes dècades, la desigualtat ha crescut a la majoria de països desenvolupats
- 14 A Espanya la desigualtat creix més en les recessions que no pas es redueix en les expansions
- 15 Des de la crisi de 2008 els ingressos dels sectors de rendes més baixes han presentat la pitjor evolució
- 16 El creixement de la desigualtat a Espanya és degut a l'evolució de les rendes del treball i del capital i a la limitada capacitat redistributiva dels impostos i les prestacions
- 17 Les rendes del treball per compte propi i les del capital són les que es distribueixen de manera més desigual
- 18 Les rendes del treball són les que més contribueixen a la desigualtat, perquè tenen un pes superior en la renda total
- 19 El grup de població amb rendes mitjanes s'està reduint, i actualment té un pes inferior que fa trenta anys
- 20 A Espanya, el grup de rendes mitjanes és considerablement més petit que als països europeus rics
- 21 La pobresa a Espanya s'està cronificant, sobretot a les llars més joves amb menors a càrrec
- 22 Espanya és el país de la UE-27 on més hauria augmentat la desigualtat durant la pandèmia
- 23 Conclusions
- 24 Actuacions proposades

Resum

Quan la desigualtat d'un país és elevada, també ho és la inestabilitat social i, consegüentment, la probabilitat de conflicte, ja que àmplies capes de la població queden excloses dels fruits del creixement econòmic. Si aquests elevats nivells de desigualtat es mantenen en el temps, les possibilitats d'emprendre polítiques de redistribució es redueixen per la resistència de les elits econòmiques al transvasament de recursos. A més, les desigualtats d'avui es poden transformar en desigualtats futures encara més grans, sobretot si afecten els menors d'edat i fan augmentar la transmissió intergeneracional de la pobresa. Això pot comportar l'acumulació de problemes socials cada cop més importants en els àmbits de la salut, l'habitatge o l'educació. Finalment, l'augment de la desigualtat redueix les taxes de creixement econòmic.

Un dels problemes socials i econòmics més importants d'Espanya és l'alt nivell de desigualtat en la distribució dels ingressos, sensiblement més elevat que a la majoria de països europeus. Una de les raons principals d'aquesta realitat és que la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions socials és més baixa. Aquesta gran desigualtat persisteix en el temps i fa que Espanya sigui més vulnerable davant de possibles *shocks* econòmics. L'evolució de la desigualtat a Espanya està molt marcada per les fases del cicle econòmic, ja que creix ràpidament quan l'economia està en recessió i es redueix poc quan s'expandeix. Quan l'economia es desaccelera i l'atur augmenta, l'impacte sobre les llars amb rendes baixes és molt negatiu.

La intensitat i la durada de la crisi que va començar el 2008 van provocar un important augment de la desigualtat de les rendes percebudes per les llars, sobretot les procedents del treball, cosa que va conduir a una important caiguda del percentatge de població perceptora de rendes mitjanes. Aquesta tendència negativa no va quedar compensada pel creixement econòmic experimentat a partir de 2014, escàs i molt desigual. Així doncs, moltes llars es trobaven en una situació de vulnerabilitat considerable quan va arribar la crisi de la covid-19. Si aquesta dinàmica no es reverteix, la pobresa a Espanya, que històricament es caracteritzava per ser recurrent però transitòria, corre el risc de cronificar-se, cosa que faria que els efectes dels *shocks* transitoris persisteixin en el temps.



Idees principals

1

Durant les últimes dècades, Espanya ha estat un dels països europeus amb més desigualtat. Entre el 2015 i el 2019 va ser el cinquè país més desigual de la UE-27.

3

Des de la crisi de 2008, la pitjor evolució ha estat la de les rendes més baixes, i la millor, la de les més altes. Espanya és el país de la UE on més han augmentat les diferències entre les rendes més altes i les més baixes.

5

El 20% més ric de la població rep més del 43% de les rendes del treball per compte d'altri. Aquestes rendes tenen un pes més important en el total d'ingressos, i això fa que siguin les que contribueixen més a la desigualtat.

7

Des de 2010, la pobresa a Espanya s'està cronificant, sobretot a les llars més joves amb menors dependents. En els últims quinze anys, s'ha duplicat el percentatge d'infants que viuen en llars sense feina.

2

L'evolució de la desigualtat està marcada pel cicle econòmic: les diferències de renda creixen més durant les recessions que no pas es redueixen durant les expansions.

4

El creixement que ha experimentat la desigualtat a Espanya durant les últimes dècades és degut a l'evolució de les rendes del treball i del capital i a la capacitat redistributiva limitada d'impostos i prestacions, que amb prou feines va augmentar entre el 2015 i el 2019.

6

El grup de població amb rendes mitjanes s'està reduint. El pes que té actualment és inferior al que tenia fa trenta anys, i també més baix que als països europeus rics.

8

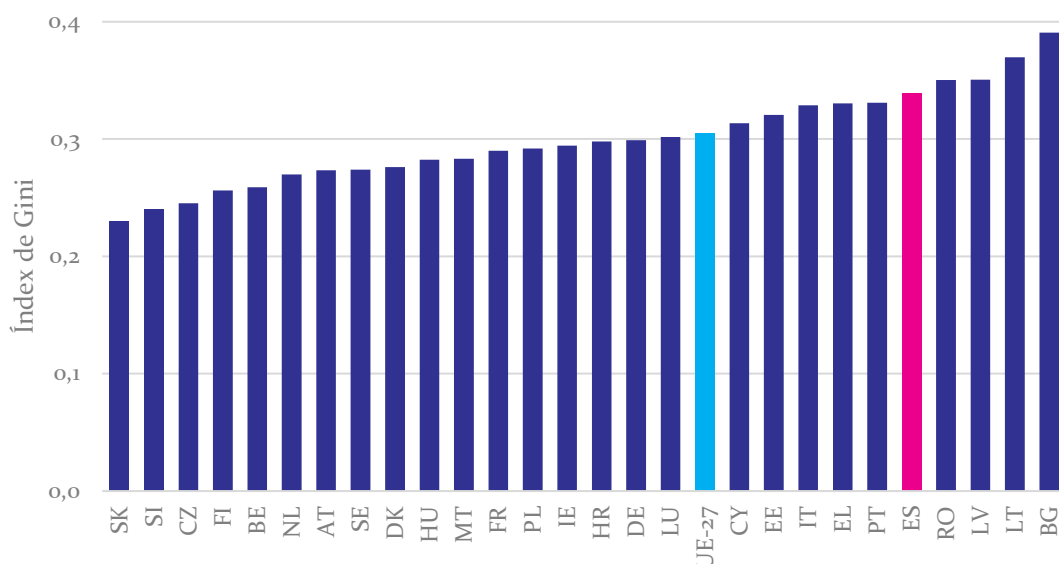
Les primeres evidències sobre els efectes econòmics de la pandèmia apunten a un augment de la desigualtat i la pobresa més accentuat que a la resta de països de la UE-27.

1 Espanya és dels països més desiguals de la Unió Europea

Els primers estudis amb dades internacionals comparables duts a terme els anys setanta del segle passat mostraven que les diferències de renda entre les llars espanyoles eren molt més importants que als països de renda alta. Amb dades immediatament anteriors a l'inici de la pandèmia, Espanya, juntament amb alguns països de l'Europa de l'Est, es trobava entre els països més desiguals de la Unió Europea. Hi ha un cert consens a l'hora de considerar que les principals raons que expliquen aquest problema són l'estructura productiva –amb un pes més baix de les branques d'alta tecnologia que als països europeus amb rendes més altes–, l'elevat índex d'atur, la notable incidència de les feines amb salaris baixos i un sistema d'impostos i prestacions monetàries de poca envergadura.

Entre aquests primers estudis i l'actualitat s'han succeït etapes de signe diferent en l'evolució de la desigualtat. La reducció més accentuada es va veure durant els anys vuitanta del segle passat, quan un important augment de la despesa social va ampliar els efectes positius de l'expansió de l'economia. Tanmateix, això no va tornar a passar en períodes de creixement posteriors. L'etapa en què la desigualtat va augmentar més va ser la que va venir a conseqüència de la Gran Recessió.

Gràfic 1: Espanya és el país de renda alta de la Unió Europea on la desigualtat és més gran
Repartiment d'ingressos entre les llars, index de Gini, UE-27, mitjana 2015-2019



Font: elaboració pròpia a partir de l'EU-SILC (Eurostat).

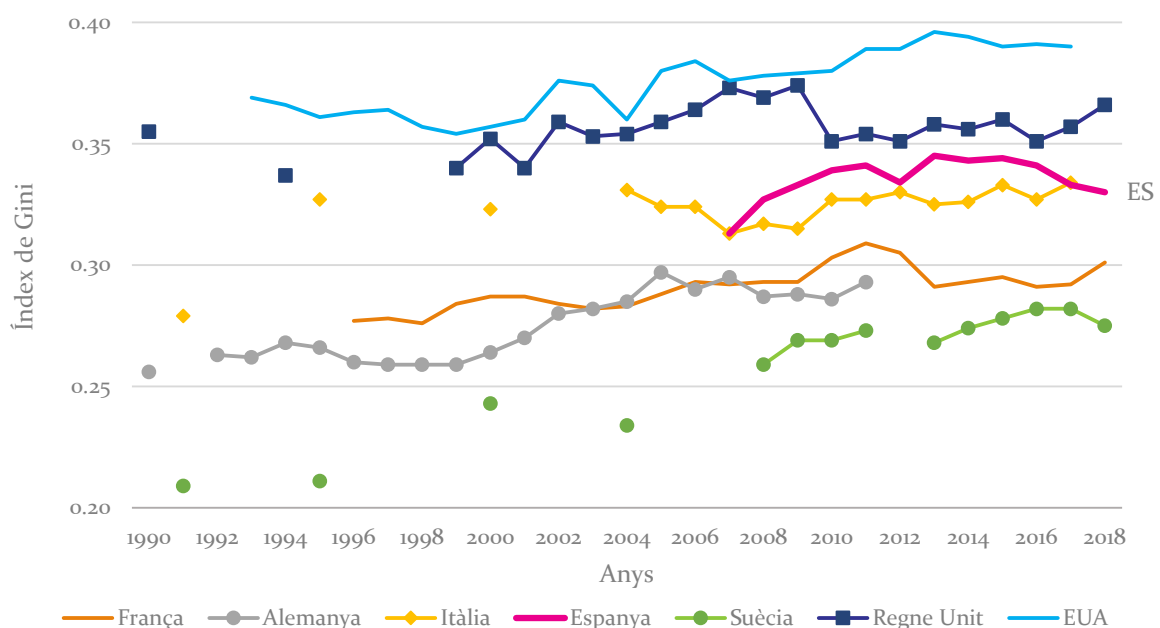
2 Durant les últimes dècades, la desigualtat ha crescut a la majoria de països desenvolupats

A la gran majoria de països de l'OCDE la desigualtat en la distribució de la renda ha augmentat des dels anys vuitanta del segle passat (l'experiència espanyola durant aquesta dècada va ser una excepció, ja que la desigualtat es va reduir). Les raons que expliquen aquesta tendència són diverses, malgrat que a gairebé tots els països ha augmentat la concentració de les rendes del treball i del capital en els trams més alts de l'escala d'ingressos.

Una de les causes és l'impacte de la globalització en la demanda de treballadors menys qualificats, que han vist com les seves remuneracions queien arran de l'augment del pes econòmic de les importacions de països amb salaris més baixos. També cal destacar la intensificació del canvi tecnològic en el conjunt del sistema productiu, que ha desplaçat la demanda laboral cap als treballadors més qualificats. Simultàniament, la desregularització creixent dels mercats de treball ha anat reduint l'efecte d'alguns dels elements institucionals que més capacitat tenien per contenir l'augment de la desigualtat de les rendes del treball: els salaris mínims, els costos dels acomiadaments o l'extensió de la negociació col·lectiva, entre altres. També ha augmentat la desigualtat de les rendes del capital, la contribució de les quals a la desigualtat total ha crescut a la majoria de països. Tots aquests canvis no han pogut ser compensats per l'efecte redistributiu del sistema d'impostos i prestacions amb la mateixa força que en dècades anteriors, principalment per la reducció generalitzada dels tipus impositius i la contribució decreixent de les prestacions monetàries.

Gràfic 2: La desigualtat d'ingressos ha crescut durant les tres últimes dècades als països de renda alta

Repartiment d'ingressos entre les llars, index de Gini, 1990-2018



Font: base de dades de distribució d'ingressos (OCDE).

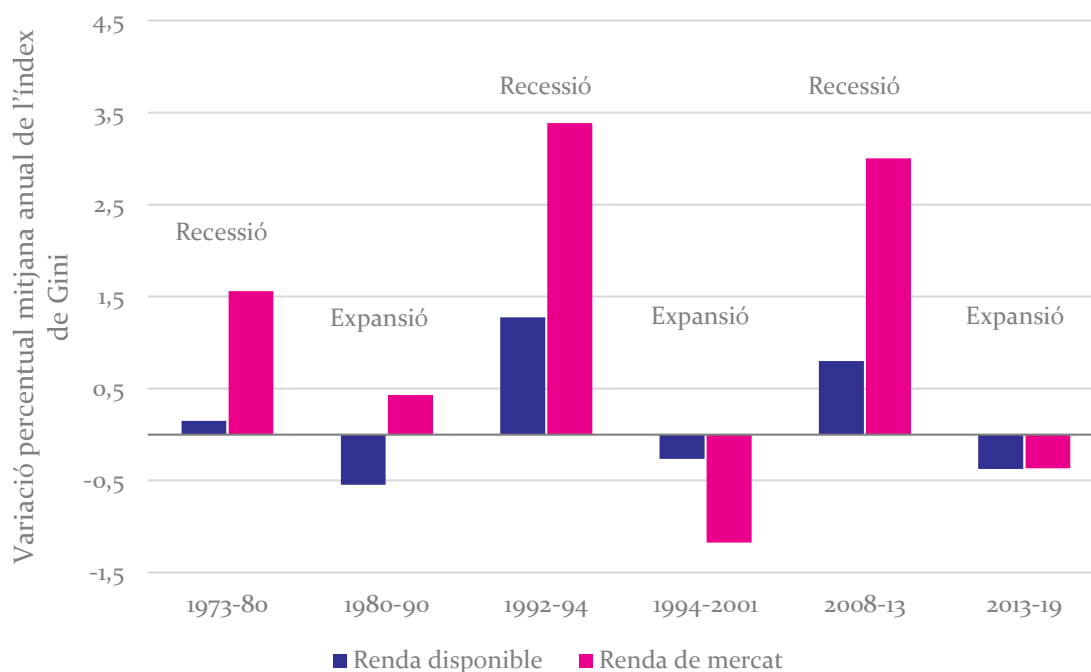
3 A Espanya la desigualtat creix més en les recessions que no pas es redueix en les expansions

A Espanya, l'efecte de les expansions i les recessions econòmiques sobre la desigualtat no és simètric. Excepte durant la profunda i prolongada crisi dels anys setanta del segle passat, en tots els períodes de contracció de l'economia la desigualtat ha crescut considerablement. En les etapes expansives, tanmateix, amb l'excepció dels anys vuitanta, la desigualtat ha disminuït només lleument. En els dos períodes assenyalats com a excepcions, la raó d'aquest comportament més moderat de la desigualtat s'ha de buscar, sobretot, en l'augment de la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions. El paper d'aquest sistema ha estat diferent en cada fase expansiva. Durant els anys vuitanta va tenir el gran efecte de contenció que ja hem esmentat; entre el 1994 i el 2001, en canvi, va tenir un efecte contrari al de la dinàmica de reducció de la desigualtat en les rendes primàries; finalment, entre el 2013 i el 2019 la seva incidència va ser gairebé neutra.

L'augment de la desigualtat és degut, sobretot, a canvis estructurals en els factors que determinen la distribució de les rendes primàries, sobretot els de tipus tecnològic, comercial i institucional. Un tret comú és la internacionalització creixent de l'economia, que ha fet augmentar la rellevància que té per als països la seva capacitat de competir en els mercats globals. Aquests canvis també han afectat les característiques del cicle econòmic i la capacitat distributiva de les polítiques públiques.

Gràfic 3: A Espanya la desigualtat creix més en les recessions que no pas es redueix en les expansions

Variació percentual de la mitjana anual de l'índex de Gini per a cada període, 1973-2019



Font: elaboració pròpia a partir de les «Enquestes bàsiques de pressupostos familiars», el «Panel de llars de la UE» i l'«Enquesta de condicions de vida».

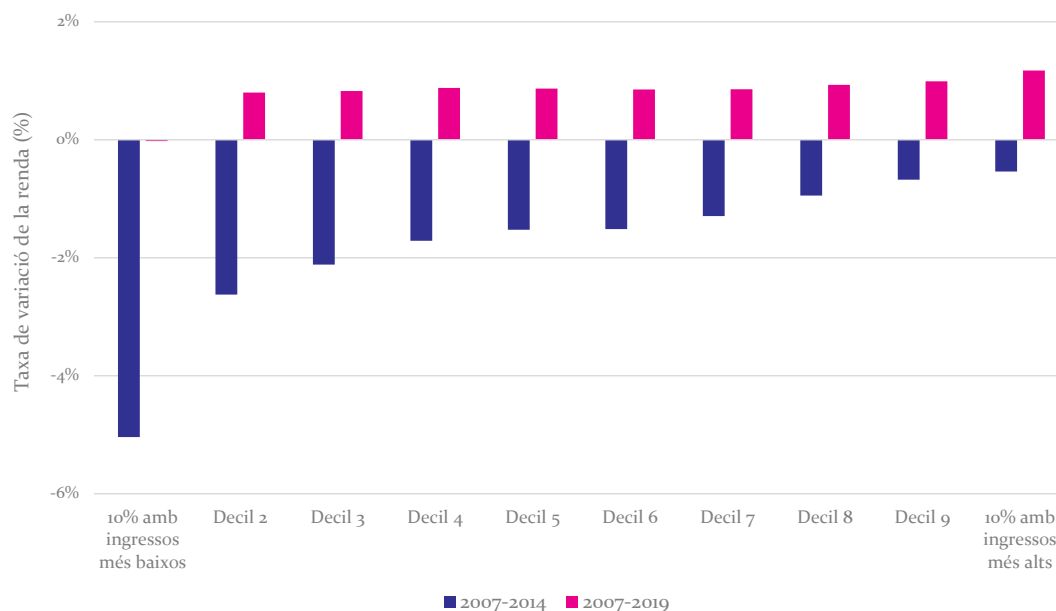
4 Des de la crisi de 2008 els ingressos dels sectors de rendes més baixes han presentat la pitjor evolució

Durant l'última dècada i mitja, l'evolució de la distribució de la renda ha estat marcada per l'empitjorament de la situació econòmica de les llars amb rendes més baixes. En contrast amb aquesta evolució, durant aquest mateix període els ingressos de les llars amb una renda més elevada van tenir un comportament significativament millor que la mitjana. Va ser especialment destacada la caiguda de les rendes més baixes a causa de la Gran Recessió, que va perjudicar les seves possibilitats posteriors de recuperació. Espanya, tot i no ser el país on més va caure la renda mitjana de la població, va ser el país de la UE on més van baixar les rendes del 10% més pobre respecte al 10% més ric.

Des de l'inici de la crisi de 2008 fins a l'inici de la recuperació, el 2014, tots els grups de renda van veure caure els seus ingressos, però aquestes pèrdues van ser més accentuades en el cas dels grups més pobres. La recuperació posterior fins a la pandèmia va permetre moderar-les, tot i que el creixement es va repartir de manera desigual i va beneficiar més els grups de renda més alta.

Gràfic 4: Des de l'inici de la crisi de 2008, l'evolució dels ingressos de les llars més pobres ha estat la més desfavorable del conjunt de la població

Variació mitjana anual de la renda per decil d'ingressos, anys 2007-2014 i 2007-2019, en %



Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta de condicions de vida».

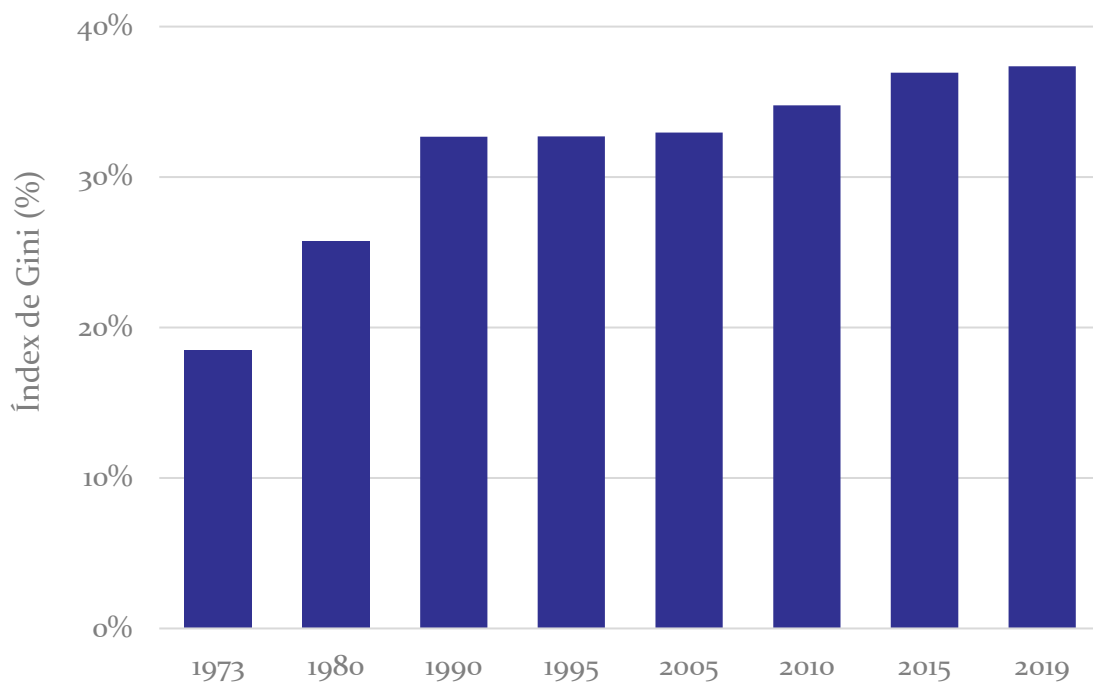
5 El creixement de la desigualtat a Espanya és degut a l'evolució de les rendes del treball i del capital i a la limitada capacitat redistributiva dels impostos i les prestacions

La desigualtat en la distribució de les rendes del treball i del capital, les anomenades rendes primàries, és elevada en el cas d'Espanya a causa de les característiques de l'estructura productiva. Hi destaca l'elevat pes de les activitats de baix contingut tecnològic, que no requereixen empleats altament qualificats i, per tant, afavoreixen relacions laborals marcades per la temporalitat i la parcialitat, sobretot en les fases d'alentiment de l'activitat econòmica.

El desenvolupament d'alguns instruments bàsics de l'estat del benestar en les últimes dècades del segle passat va donar lloc a importants augments de la capacitat de correcció de la desigualtat, però el seu impacte redistributiu ha millorat molt poc des d'aleshores. Això significa que el sistema d'impostos i prestacions no té prou envergadura per evitar que els augments de la desigualtat de les rendes primàries deixin de tenir com a conseqüència increments de la desigualtat de la renda disponible en les fases recessives.

Gràfic 5: La capacitat redistributiva del sistema de prestacions i impostos espanyol ha augmentat menys durant les primeres dècades del segle XXI que durant els anys setanta i vuitanta del segle XX

Reducció de l'índex de Gini, en %, que aconseguix el sistema d'impostos i prestacions, 1973-2019



Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta de pressupostos familiars», el «Panel de llars de la UE» i l'«Enquesta de condicions de vida».

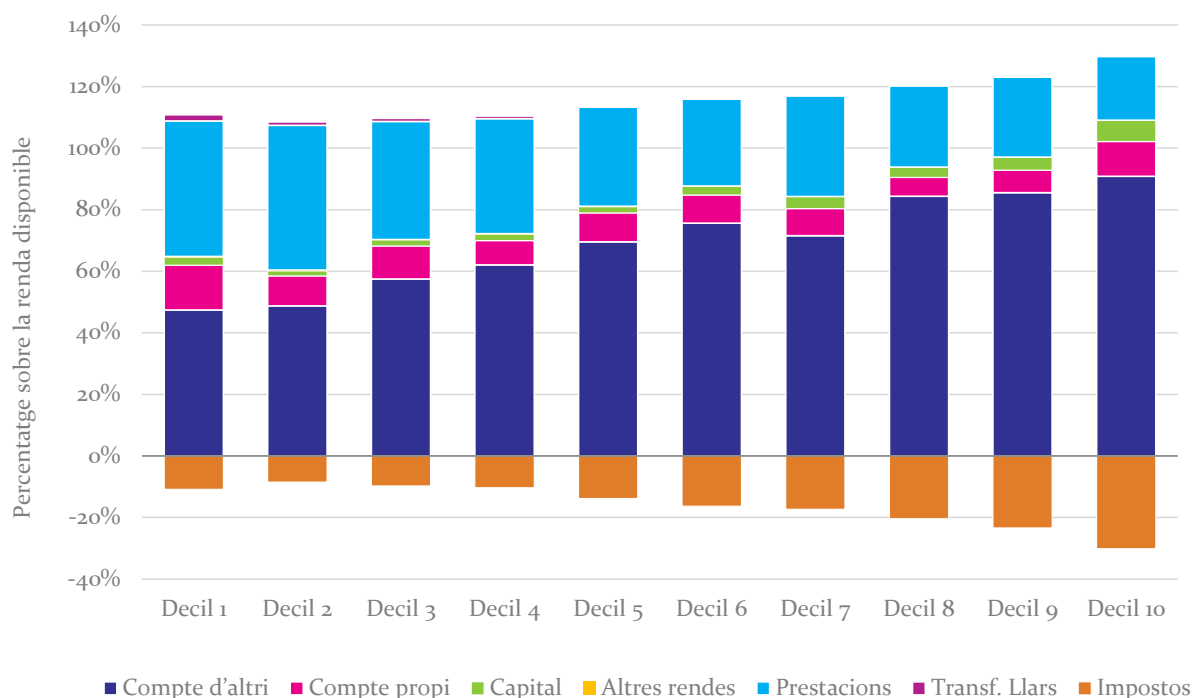
6 Les rendes del treball per compte propi i les del capital són les que es distribueixen de manera més desigual

La font de renda amb més pes a les llars espanyoles és la que prové del treball assalariat (més de tres quartes parts del total). No obstant això, el pes de cada font varia considerablement segons quin sigui el nivell de renda disponible de cada llar. Mentre que gairebé la meitat de la renda de les llars més pobres prové de prestacions socials, el pes relatiu de les rendes del treball per compte d'altri i de les rendes del capital augmenta a mesura que també augmenta el nivell de renda de les llars. Així doncs, el 20% més ric concentra més del 43% de les rendes del treball assalariat i més de la meitat de les rendes del capital.

La distribució de la despesa en prestacions monetàries és més igualitària, però no aconsegueix compensar prou la desigualtat de les rendes primàries. Una singularitat de l'estructura de rendes de les llars espanyoles és el pes diferent de les rendes del treball per compte propi en cada grup de renda. Els percentatges més elevats corresponen als primers decils i al decil més alt. Aquest resultat és coherent amb les característiques d'aquest tipus d'ocupació. A Espanya, els treballadors per compte propi o autònoms són un elevat percentatge de la massa laboral, però la majoria són professionals liberals o propietaris de petits negocis de comerç detallista, a diferència d'altres països, en què aquest perfil correspon més a emprenedors de negocis industrials. Així i tot, més d'una quarta part d'aquestes rendes les reben les llars del decil més alt.

Gràfic 6: Les prestacions socials són una font important d'ingressos per a les llars amb rendes baixes, mentre que el pes de les rendes del capital augmenta notablement amb el nivell d'ingressos de les llars espanyoles

Composició de la renda disponible de les llars per nivells de renda, 2019, en %



Nota: la contribució dels impostos a la renda disponible és negativa.

Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta de condicions de vida».

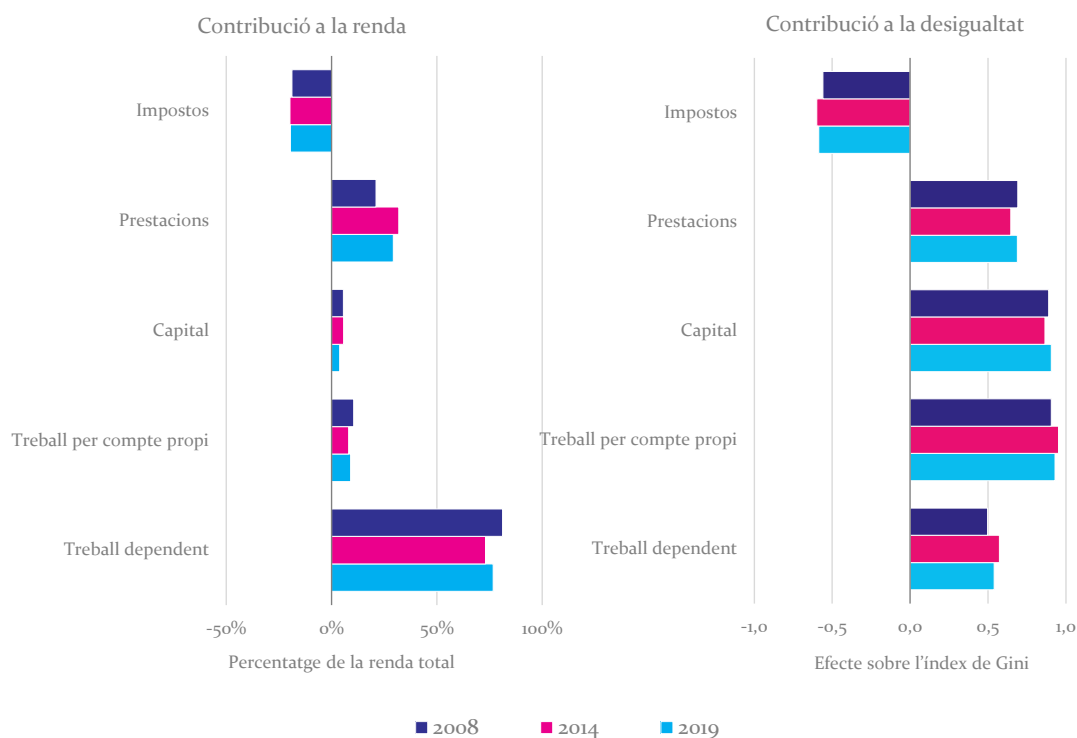
7 Les rendes del treball són les que més contribueixen a la desigualtat, perquè tenen un pes superior en la renda total

Del conjunt de rendes que reben les llars, les del treball assalariat són, per la seva dimensió, les que contribueixen més a la desigualtat de les rendes primàries a Espanya. Aquesta contribució, a més, es manté constant en el temps, ja que era una realitat destacada abans de la Gran Recessió, es va mantenir així mentre va durar la crisi i no es va modificar durant la recuperació prèvia a la pandèmia. Tanmateix, són les rendes del treball per compte propi i les rendes del capital les que es distribueixen de manera més desigual. De fet, Espanya és un dels països de la Unió Europea on la desigualtat en les rendes del capital és més gran. Alguns estudis han estimat un augment considerable de la importància de la desigualtat en aquestes rendes en diversos països per explicar la desigualtat total des de mitjan dècada de 1980.

La contribució a la desigualtat de les rendes del treball dependent té un cert component cíclic. Va augmentar durant la crisi de 2008 i va disminuir, tot i que moderadament, en els anys posteriors. La raó d'aquest comportament és l'alta sensibilitat al cicle econòmic de sectors com el de la construcció, en què el salari total depèn més de les hores treballades que del salari per hora. En les etapes expansives, els treballadors d'aquests sectors experimenten una important millora d'unes rendes que, en una altra situació, serien considerablement inferiors.

Gràfic 7: El treball per compte d'altri és la font principal d'ingressos de les llars, i les rendes del capital i per compte propi són les més desiguals

Pes de cada font de renda en el total d'ingressos i contribució a la desigualtat en el repartiment de cadascuna, 2008, 2014 i 2019



Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta de condicions de vida».

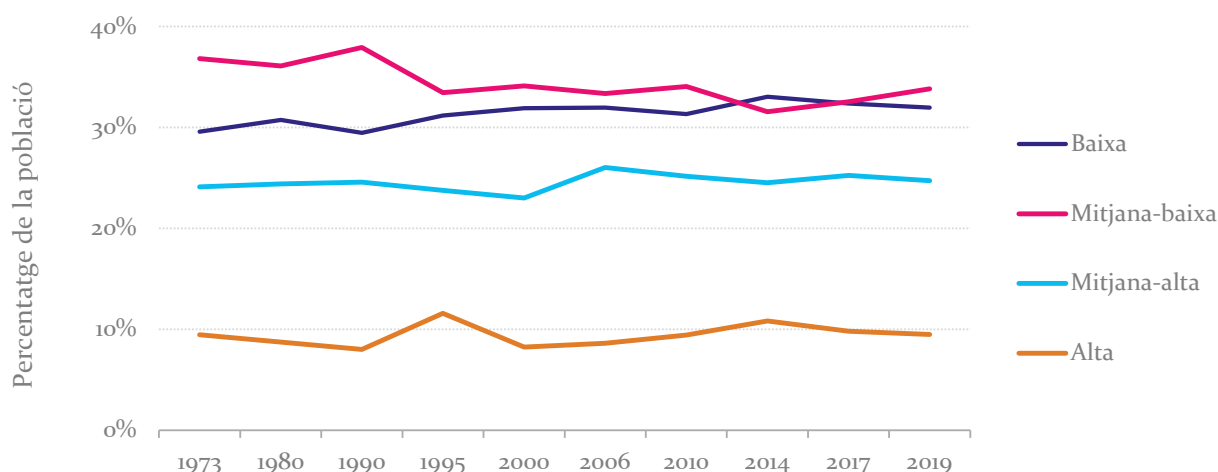
8 El grup de població amb rendes mitjanes s'està reduint, i actualment té un pes inferior que fa trenta anys

Des de la consolidació de la democràcia fins al començament dels anys noranta es va constatar un procés de creixement del segment de població amb rendes mitjanes, sobretot el de rendes mitjanes-baixes. En canvi, el grup amb rendes altes va anar perdent pes fins a arribar a un valor mínim del 8% al començament de la dècada de 1990. Aquest procés s'explica per diversos factors, com ara el desenvolupament tardà de l'estat del benestar a Espanya, el creixement del nivell educatiu de la població, l'augment de l'activitat laboral remunerada entre les dones, la millora d'algunes ocupacions i l'increment mateix de les rendes salarials. Com en altres països, l'expansió del sistema de prestacions i impostos va ser especialment important, gràcies a la incidència més gran que tenen les prestacions socials en les rendes mitjanes i baixes i a l'efecte moderador que té la imposició progressiva sobre les rendes més altes.

Abans de la crisi de 2008, la població amb rendes mitjanes suposava gairebé dos terços del total. Com a conseqüència d'aquesta crisi, es va produir una important caiguda del pes d'aquest grup en pocs anys, de manera paral·lela al creixement del grup de rendes baixes –gairebé una de cada sis llars va passar a l'estrat de rendes més baixes– i del segment amb les rendes més altes. Aquest canvi va repercutir en les desigualtats internes de cada grup de renda, amb un important augment de la desigualtat a les llars amb rendes mitjanes. De nou, aquest procés es va invertir durant la recuperació prèvia a la pandèmia, en què es va tornar a un quadre molt similar al que hi havia abans de la crisi.

Gràfic 8: El grup de rendes mitjanes ha anat perdent pes sobre el total, mentre que ha augmentat el pes de les llars amb renda baixa

Distribució de la població per grups de renda, 1973-2019, en % de la població



Nota: renda baixa: inferior al 75% de la mitjana; renda mitjana-baixa: entre el 75 i el 125% de la mitjana; renda mitjana-alta: entre el 125 i el 200% de la mitjana; renda alta: superior al 200% de la mitjana.

Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta de pressupostos familiars», l'«Enquesta contínua de pressupostos familiars», el «Panel de llars de la UE» i l'«Enquesta de condicions de vida».

9 A Espanya, el grup de rendes mitjanes és considerablement més petit que als països europeus rics

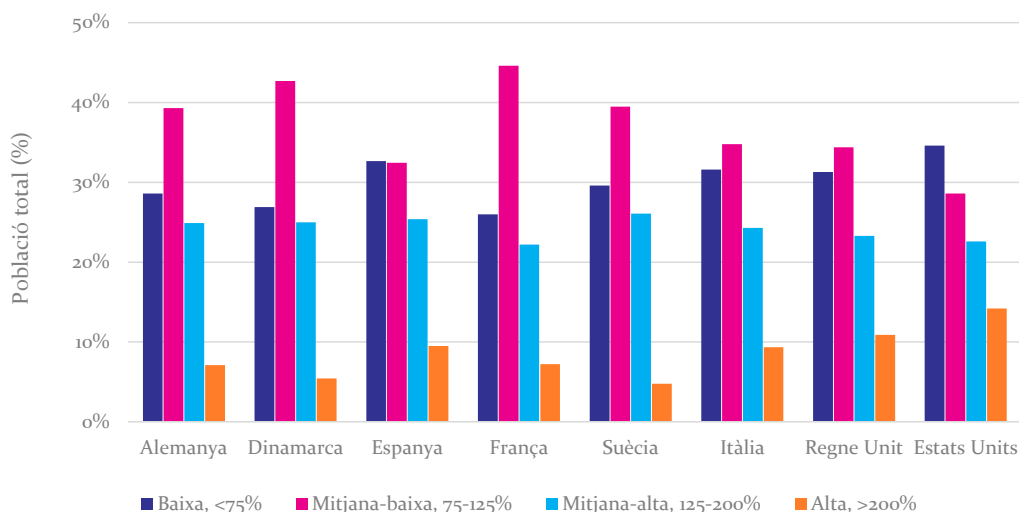
Espanya presenta algunes singularitats en la distribució de la població segons el nivell de renda (un 32% en l'estrat de rendes baixes, un 58,5% en el segment intermedi i un 9,5% en el grup de renda alta). Aquesta segmentació s'allunya notablement de la dels països nòrdics i centreeuropeus. Dels països de renda alta, només als Estats Units les rendes mitjanes tenen un pes inferior: prop del 50% de la població.

El fet que més determina les diferències en l'extensió de les rendes mitjanes als diversos països és la combinació entre un segment de rendes mitjanes-baixes extens i un estrat de rendes mitjanes-altes més contingut. Dins d'aquesta caracterització, Espanya se situa més a prop dels models anglosaxons que dels centreeuropeus i nòrdics a causa del pes limitat de l'estrat de les rendes mitjanes-baixes (33,8% del total).

Hi ha alguns trets sociodemogràfics que també diferencien el grup de renda mitjana a Espanya. En comparació amb altres països, es tracta d'una població de més edat, amb un nivell educatiu més baix, que en una proporció important ha de treballar a temps complet per accedir a aquest nivell de renda, i ho fa, sobretot, en ocupacions mitjanes, a diferència d'altres països, on una part important de les classes mitjanes té llocs de treball que es poden considerar més qualificats i més ben remunerats. Aquests trets suggereixen diferències intergeneracionals importants a Espanya, on sembla que les generacions que s'han incorporat al mercat laboral durant les dues darreres dècades han tingut menys oportunitats a causa de l'estancament generalitzat de la productivitat i la pèrdua estructural de qualitat en l'ocupació. En altres països, aquestes generacions més joves han tingut més oportunitats d'accedir a les rendes mitjanes.

Gràfic 9: La principal singularitat de l'estructura de rendes espanyola és el pes més reduït que hi té el grup de rendes mitjanes-baixes i el pes més elevat del grup de rendes baixes

Distribució de la població d'alguns països de renda alta per grups de renda, 2019, en % de la població



Nota: renda baixa: inferior al 75% de la mitjana; renda mitjana-baixa: entre el 75 i el 125% de la mitjana; renda mitjana-alta: entre el 125 i el 200% de la mitjana; renda alta: superior al 200% de la mitjana. Les dades d'Itàlia i el Regne Unit corresponen a l'EU-SILC 2018.

Font: elaboració pròpia a partir de l'EU-SILC i la «Current Population Survey».

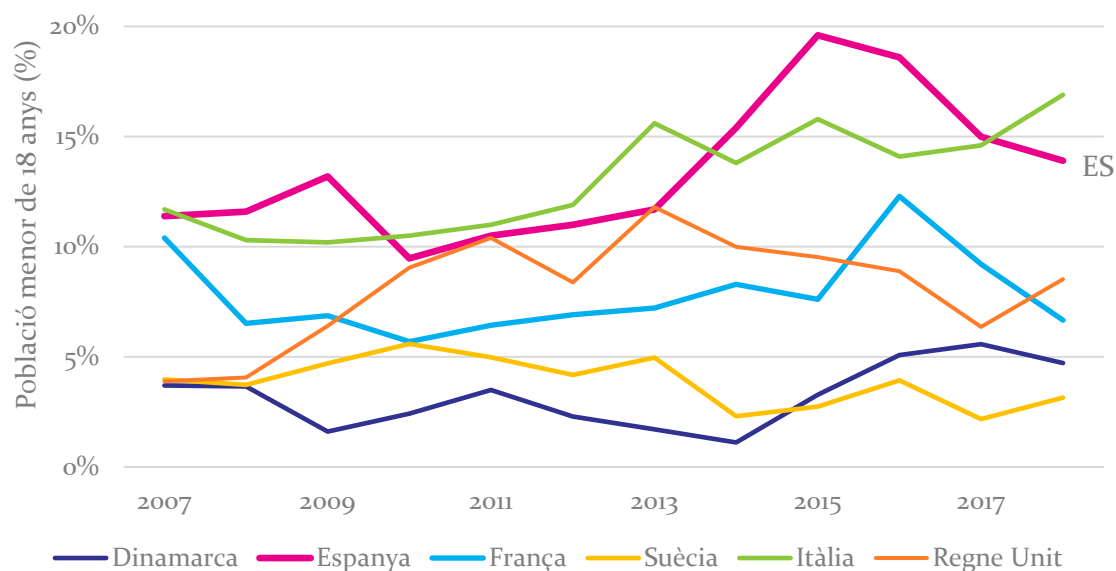
10 La pobresa a Espanya s'està cronificant, sobretot a les llars més joves amb menors a càrrec

Durant els anys noranta del segle passat i la primera dècada d'aquest segle, a Espanya la pobresa es caracteritzava per ser més transitòria que crònica, tot i que recurrent. Des de la Gran Recessió, en canvi, la pobresa s'està cronificant, sobretot a les llars més joves i amb menors dependents. Durant els últims quinze anys s'ha duplicat el percentatge d'infants que viuen en una llar sense cap membre actiu amb feina. Aquesta situació incideix decisivament sobre la renda disponible de les llars, ja que el pes de les polítiques familiars dins el conjunt de les polítiques socials a Espanya és molt baix (menys de la meitat que en altres països de la UE). Abans de la pandèmia, gairebé un 14% dels menors havien passat en situació de pobresa tres anys o més, mentre que entre el conjunt de la població aquest percentatge era inferior.

S'ha demostrat que, com més s'allarguen la situació d'atur i la pobresa, més difícil resulta revertir-les. Si aquestes dificultats persisteixen d'una generació a una altra, tenen com a conseqüència una alta dependència de les rendes dels progenitors i una mobilitat social menor dels estrats de baix nivell socioeconòmic. Aquesta situació limita la possibilitat d'assolir un nou contracte social.

Gràfic 10: La pobresa s'està cronificant, sobretot a les llars amb menors dependents

Menors de 18 anys que passen 3 anys consecutius per sota del llindar de la pobresa, 2007, en %



Font: elaboració pròpia a partir de l'EU-SILC longitudinal.

11

Espanya és el país de la UE-27 on més hauria augmentat la desigualtat durant la pandèmia

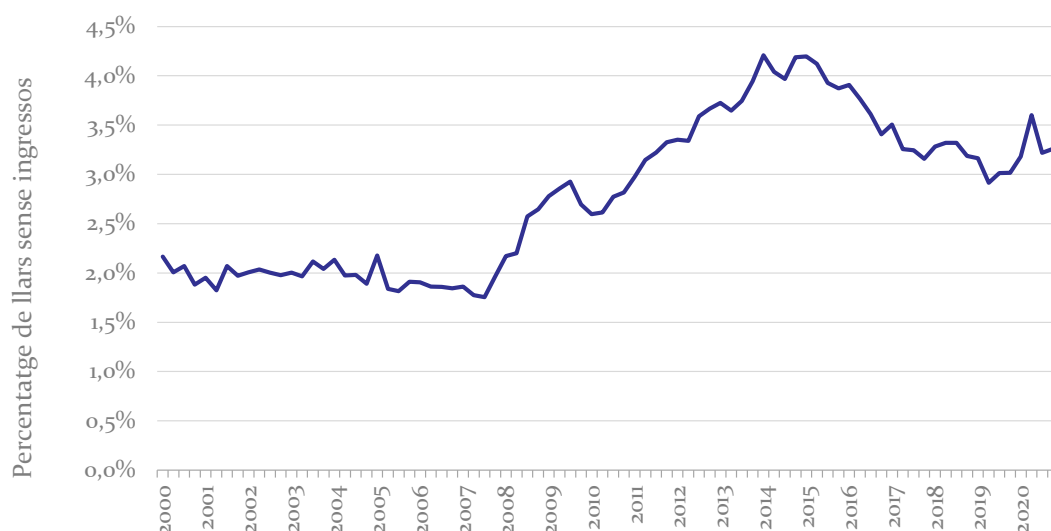
La caiguda de les rendes des de l'inici de la pandèmia convida a anticipar un efecte important sobre la distribució de la renda. Les restriccions d'activitat van deixar al descobert les debilitats de les rendes del treball, principal font d'ingressos de les llars. Les diferents possibilitats d'accés al teletreball han accentuat les diferències salarials entre els treballadors més qualificats i amb remuneracions més estables i els menys qualificats. La pandèmia també ha posat de manifest que un elevat nombre de llars viuen al dia i tenen moltes dificultats per afrontar despeses imprevistes.

Les projeccions de la Comissió Europea mostren que Espanya és el país de la UE-27 on més hauria augmentat la desigualtat una vegada introduïts els canvis en el sistema de prestacions i impostos durant la pandèmia. Alguns indicadors indirectes ofereixen una evolució de les diferències salarials que replica les onades de la pandèmia: creixement molt ràpid durant el confinament, estabilitat posterior, lleugera caiguda en la desescalada i nous repunts en les onades successives.

L'única dada oficial que permet anticipar part dels efectes redistributius és la dada de llars sense ingressos que recull l'«Enquesta de població activa». El volum d'aquestes llars va augmentar molt ràpidament els primers cent dies de la pandèmia, va caure amb la recuperació de l'activitat durant l'estiu de 2020 i va tornar a créixer durant l'últim trimestre de l'any com a conseqüència dels efectes de la segona onada i part de la tercera. Una dada molt negativa, per les seves possibles conseqüències adverses a llarg termini, és que l'augment d'aquest tipus de pobresa va ser considerablement més gran a les llars amb menors d'edat. Totes les dades convergeixen a l'hora de mostrar un ràpid increment de la desigualtat i la pobresa com a conseqüència de la pandèmia. El risc, com en recessions anteriors, és que aquest augment es torni endèmic.

Gràfic 11: La pandèmia ha provocat un ràpid augment de les llars sense ingressos en un moment en què el nombre d'aquestes llars ja era molt més gran que abans de la Gran Recessió

Llars sense ingressos, 2000-2020, en %



Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta de població activa».

Conclusions

Un dels problemes socials i econòmics més importants d'Espanya és l'elevat nivell de desigualtat en la distribució dels ingressos. Es tracta d'una situació que persisteix en el temps i que ens fa més vulnerables a possibles esdeveniments econòmics adversos. L'anàlisi de les tendències mostra que per reduir el problema no n'hi ha prou que l'economia assoleixi nivells alts de creixement, ja que l'estructura productiva i les característiques de les ocupacions i del mercat de treball espanyol tendeixen a generar llocs de treball de salaris baixos, a més d'una extensió més gran de l'atur. D'altra banda, Espanya és un dels països europeus amb un sistema d'impostos i prestacions amb menys capacitat redistributiva.

Aquestes característiques estructurals fan que quan l'economia decreix la desigualtat augmenti molt, normalment per la via d'un ràpid increment del nombre de llars amb rendes baixes i la caiguda del pes relatiu del nombre de llars amb rendes mitjanes. En aquestes circumstàncies, els efectes que cal esperar de la pandèmia són, fonamentalment, un augment de la desigualtat i de la pobresa severa, sobretot a les llars amb menors, amb el risc que, com ha passat en recessions anteriors, les conseqüències de la crisi es facin endèmiques.



Actuacions proposades

1

Qualsevol intent de rebaixar els elevats nivells de desigualtat que pateix Espanya passa per modificar la distribució de les rendes que reben les llars abans de la intervenció del sector públic. Sense canvis en l'estructura productiva, serà difícil moderar les diferències actuals. En tot cas, en l'àmbit de la regulació hi ha marge, amb instruments com el salari mínim, les modalitats de contractació o, a més llarg termini, les polítiques educatives, que poden tenir un paper rellevant en la millora de la distribució.

3

Aquestes possibles accions haurien d'incloure tant les llars amb rendes inferiors al llindar de pobresa com les altament vulnerables que formen part de la classe mitjana-baixa.

5

Davant de circumstàncies conjunturals adverses, com la covid-19, també calen mesures d'actuació ràpida adreçades a col·lectius en risc de pobresa amb l'objectiu d'evitar la cronificació de la inseguretat i la vulnerabilitat econòmiques.

2

Espanya és un dels països de la UE amb menys capacitat redistributiva del sistema de prestacions i impostos. Per reduir aquest diferencial, cal augmentar l'envergadura i la progressivitat del sistema fiscal i estendre la protecció no contributiva, especialment l'adreçada als joves i a les llars amb menors.

4

Per moderar les diferències entre els efectes de les expansions sobre la desigualtat, molt modestos, i els de les recessions, amb un gran impacte, caldria ampliar els instruments contracíclics.

Desiguals davant l'ocupació

La igualtat en l'ocupació com a via per a la igualtat d'ingressos

Sara de la Rica, Fundació ISEAK

Lucía Gorjón, Fundació ISEAK

Gonzalo Romero, Fundació ISEAK

26	Resum
27	Idees principals
28	A Espanya, la desigualtat d'ingressos està molt relacionada amb l'accés a l'ocupació
29	Espanya té una de les taxes d'atur més altes de la UE, sobretot entre les persones joves, i un alt nivell d'atur de llarga durada
30	Ser jove i tenir un nivell educatiu baix frena l'accés a l'ocupació. Ser dona també redueix l'accés a l'ocupació
32	L'accés a l'ocupació varia notablement segons la comunitat autònoma, i les diferències s'accentuen entre el jovent
33	La crisi de la covid-19 ha dificultat encara més l'accés de les persones joves a l'ocupació
34	La desigualtat d'ingressos també està relacionada amb les hores treballades
36	El treball a temps parcial afecta sobretot les persones joves i les dones
38	Les persones que treballen en el sector de serveis tenen una intensitat laboral menor
39	Conclusions
40	Actuacions proposades
41	Referències

Resum

La recessió econòmica que va començar el 2008 ha tingut conseqüències que han transformat radicalment la realitat socioeconòmica. En el cas d'Espanya, el principal impacte de la recessió es va produir en el mercat laboral, amb un augment considerable de la taxa d'atur, que va passar del 8,1% l'any 2008 al 26,1% el 2013. Aquest estudi analitza la relació entre el mercat laboral i la desigualtat d'ingressos a Espanya, així com els factors determinants de l'accés a l'ocupació i del treball a temps parcial, en una perspectiva intergeneracional. Els resultats mostren que el treball a temps parcial i l'atur són fonamentals per entendre la desigualtat d'ingressos, i que afecten especialment les dones, el jovent i les persones amb un nivell educatiu baix.



Idees principals

1

A Espanya, la desigualtat d'ingressos està molt relacionada amb l'accés a l'ocupació. L'any 2019, un 70,6% de totes les persones situades en el 10% inferior de renda es trobava en situació d'atur.

3

Ser jove i tenir un nivell educatiu baix frena l'accés a l'ocupació, i aquest impacte negatiu ha crescut amb el temps. Ser dona també redueix l'accés a l'ocupació, tot i que aquest impacte negatiu ha disminuït amb el temps.

5

La desigualtat d'ingressos també està relacionada amb les hores treballades. Les persones que treballen a temps parcial solen percebre salaris baixos, i la majoria voldrien treballar més hores.

7

Les persones que treballen en el sector de serveis tenen una intensitat laboral menor. En la sanitat o l'hostaleria, la probabilitat de treballar a temps complet si ets jove no supera el 80%, i en educació és del 55%.

2

Espanya té una de les taxes d'atur més altes de la UE, sobretot entre les persones joves. El 2018, la taxa d'atur juvenil era del 23,4%. A més, té un elevat nivell d'atur de llarga durada.

4

L'accés a l'ocupació varia notablement segons la comunitat autònoma, i les diferències s'accentuen entre el jovent: considerant les persones de 25 a 29 anys, la probabilitat de tenir feina és del 92% a Navarra, mentre que a Andalusia és del 72%.

6

El treball a temps parcial afecta sobretot les persones joves i les dones. Una quarta part de les persones situades en el 20% de rendes més baixes són dones contractades a temps parcial. La bretxa de gènere en aquest àmbit va augmentar un 55% entre el 1999 i el 2019.

8

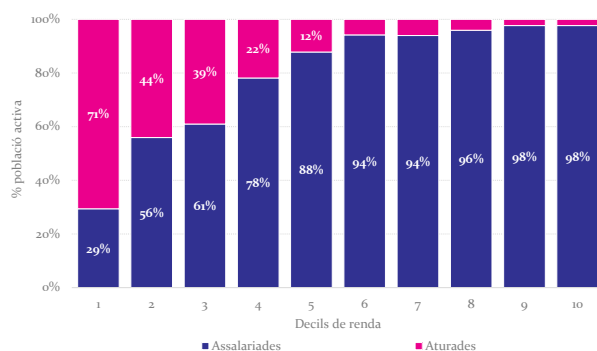
La pandèmia de la covid-19 ha dificultat encara més l'accés de les persones joves a l'ocupació.

1 A Espanya, la desigualtat d'ingressos està molt relacionada amb l'accés a l'ocupació

La relació entre desigualtat i accés a l'ocupació es pot observar si ens fixem en la situació laboral de les persones ordenades per decils de renda. L'any 2019, de totes les persones ubicades en el grup de renda més baix (primer decil), un 70,6% es trobava en situació d'atur. La proporció es va invertint a favor de les persones assalariades a mesura que augmenta el nivell de renda. Entre la meitat de la població més rica, amb prou feines trobem persones en situació d'atur. Aquesta correlació positiva entre atur i desigualtat també s'observa en l'evolució de tots dos indicadors durant els últims anys. Així, tant l'atur com la desigualtat van créixer de manera important durant la Gran Recessió, i no va ser fins al 2014 que es va començar a observar un descens en tots dos indicadors. No obstant això, malgrat la recuperació econòmica, les taxes d'atur i desigualtat encara no han recuperat els nivells d'abans de la crisi.

Gràfic 1: La manca d'ocupació afecta sobretot les rendes més baixes

Distribució de la població activa (persones assalariades i aturades) per decils de renda, 2019

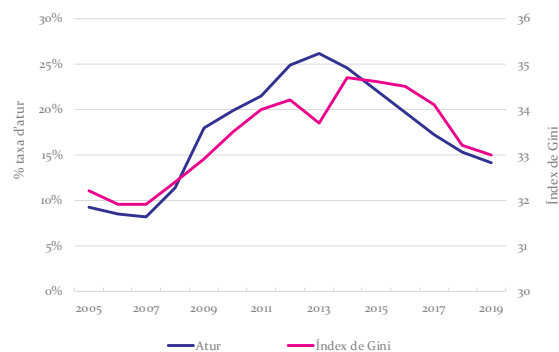


Nota: es tenen en compte les rendes de persones assalariades (monetàries i no monetàries) i les prestacions d'atur, en termes nets. La desigualtat es mesura utilitzant l'índex de Gini, tenint en compte l'ingrés disponible equivalent, que permet comparar els ingressos de llars de mida diferent.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV) 2019», INE.

Gràfic 2: L'evolució de la desigualtat està relacionada positivament amb la manca d'ocupació

Taxa d'atur i índex de Gini (ingrés disponible equivalent) a Espanya, 2005-2019



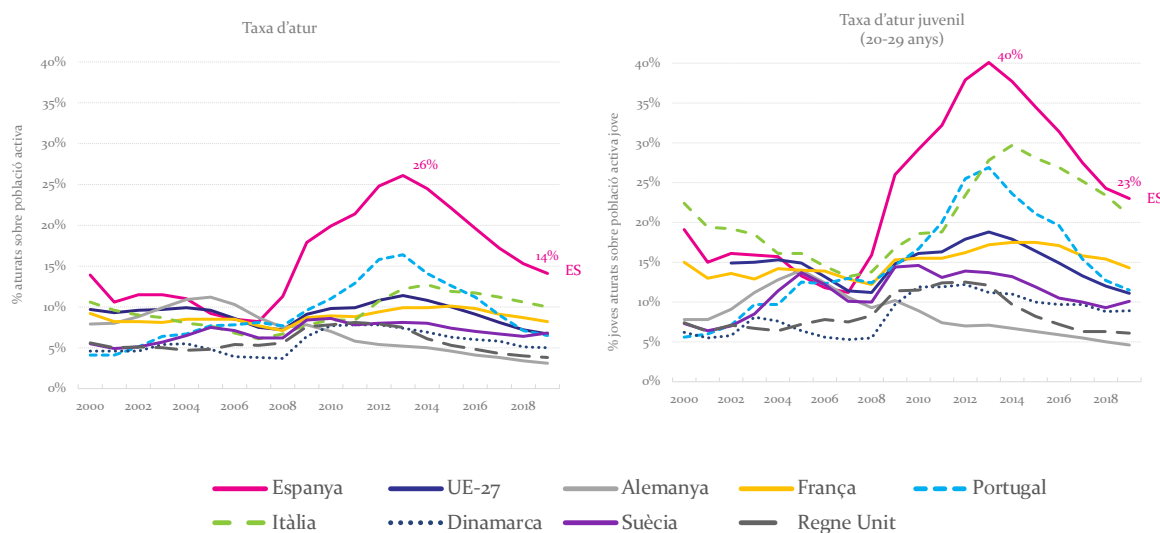
Font: Eurostat.

2 Espanya té una de les taxes d'atur més altes de la UE, sobretot entre les persones joves, i un alt nivell d'atur de llarga durada

Arran de la Gran Recessió, la taxa d'atur a Espanya es va situar entre les més altes de la UE, on s'ha mantingut malgrat la recuperació econòmica posterior. Val la pena fer un incís a part per a l'atur juvenil, que el 2013, en el punt àlgid dels efectes de la crisi, va arribar a afectar el 40,1% de les persones joves en edat de treballar.

Gràfic 3: A Espanya l'accés a l'ocupació és molt més difícil i volàtil que a la resta d'Europa, sobretot per a les persones joves

Taxes d'atur i atur juvenil (20-29 anys), 2000-2019

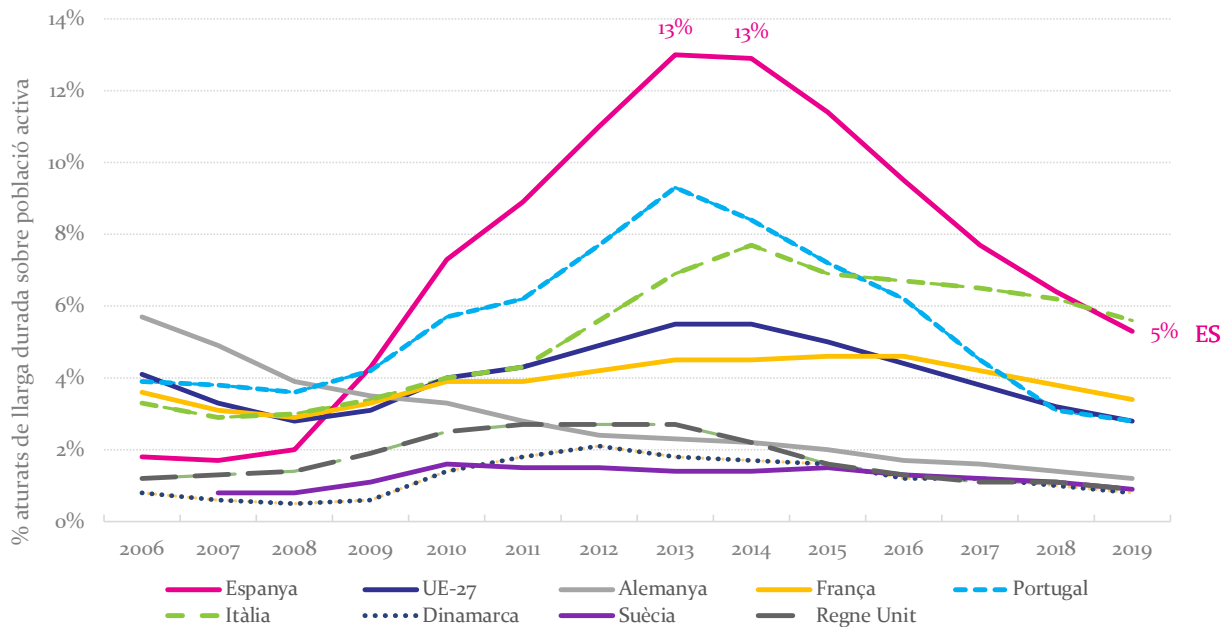


Font: Eurostat.

A més, Espanya es caracteritza per patir una elevada cronificació de l'atur. En els pitjors moments de la Gran Recessió, el 13% de la població activa feia més d'un any que es trobava a l'atur, en comparació amb el 5,5% de la mitjana europea. Les dificultats per trobar feina augmenten a mesura que s'allarga la situació d'atur, per la qual cosa la persistència d'aquesta circumstància en el temps pot desembocar en una cronificació de la desigualtat.

Gràfic 4: Espanya és un país amb un nivell alt d'atur de llarga durada, cosa que fa augmentar el risc que la desigualtat es cronifiqui

Atur de llarga durada, 2006-2019



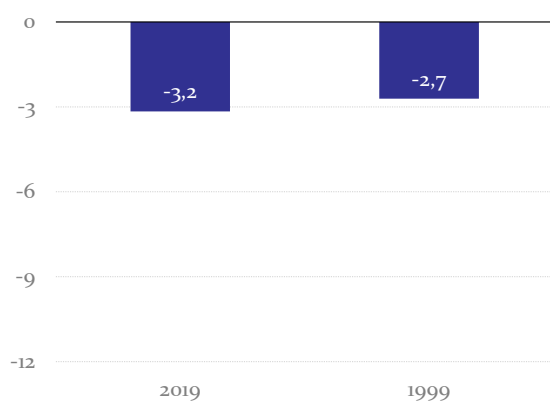
Font: Eurostat.

3 Ser jove i tenir un nivell educatiu baix frena l'accés a l'ocupació. Ser dona també redueix l'accés a l'ocupació

Les persones joves (25-29 anys) tenen una probabilitat de tenir feina 3 punts percentuals inferior que les persones de mitjana edat (30-45 anys). També podem parlar de bretxa de gènere: partint d'unes mateixes característiques, les dones tenen una probabilitat 5,4 punts percentuals menor que els homes d'accedir a una ocupació. No obstant això, és important assenyalar que aquesta bretxa s'ha reduït substancialment, ja que 20 anys enrere era de 9,7 punts.

Gràfic 5: Les persones joves formen el grup d'edat amb més dificultats per trobar feina

Efecte en la probabilitat de tenir feina, persones joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019

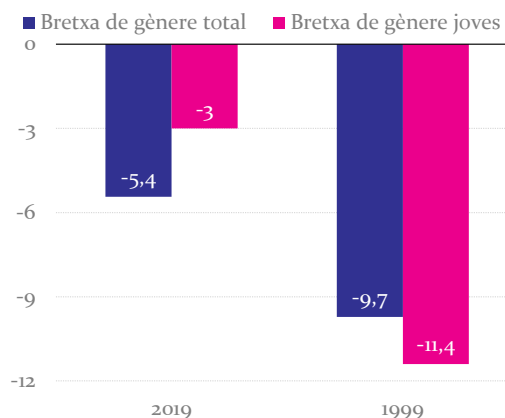


Nota: efectes marginals mitjans. Col·lectiu de referència: persones de 30 a 45 anys.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

Gràfic 6: En comparació amb els homes, les dones també tenen més dificultats a l'hora de trobar feina, tot i que la bretxa és més petita que ara fa 20 anys

Efecte en la probabilitat de tenir feina, total de dones i dones joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019



Nota: efectes marginals mitjans. Col·lectiu de referència: homes.

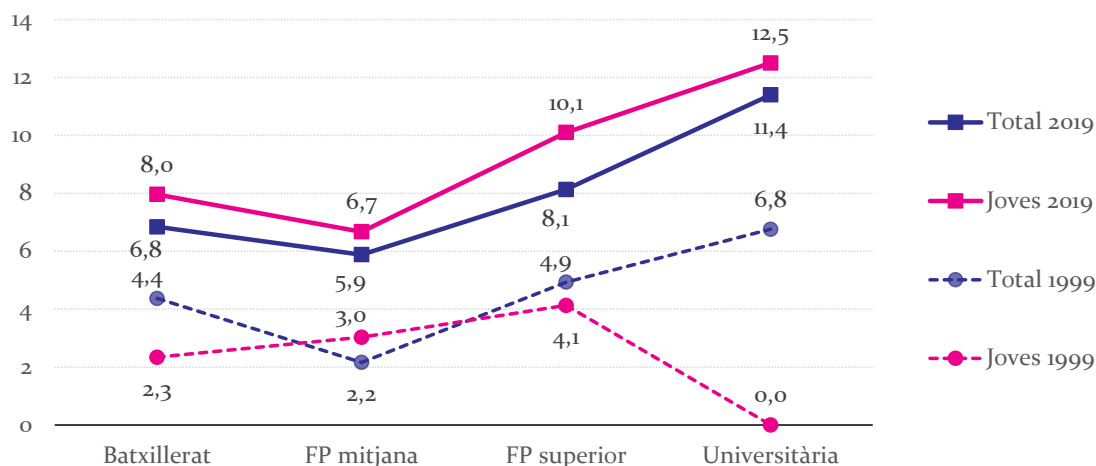
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

La probabilitat de tenir feina creix a mesura que augmenta el nivell educatiu, sobretot entre els joves¹. L'educació és més important avui que fa 20 anys, amb un efecte positiu més gran per a tots els nivells educatius en comparació amb el grup de persones que tenen un nivell educatiu igual o inferior a l'educació secundària obligatòria (ESO).

¹ Excepte pel que fa a l'educació universitària en el cas de les persones joves el 1999, que no té un efecte significativament diferent de zero. Una possible explicació d'aquest resultat podria ser el poc temps transcorregut entre que s'acaben els estudis universitaris i comença la cerca activa de feina.

Gràfic 7: A l'hora d'accedir a una ocupació, el nivell educatiu ajuda més avui que fa 20 anys, sobretot en el cas de les persones joves

Efecte en la probabilitat de tenir feina segons el nivell educatiu, total de població i persones joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019



Nota: efectes marginals mitjans. Col·lectiu de referència: persones amb un nivell educatiu igual o inferior a l'ESO.

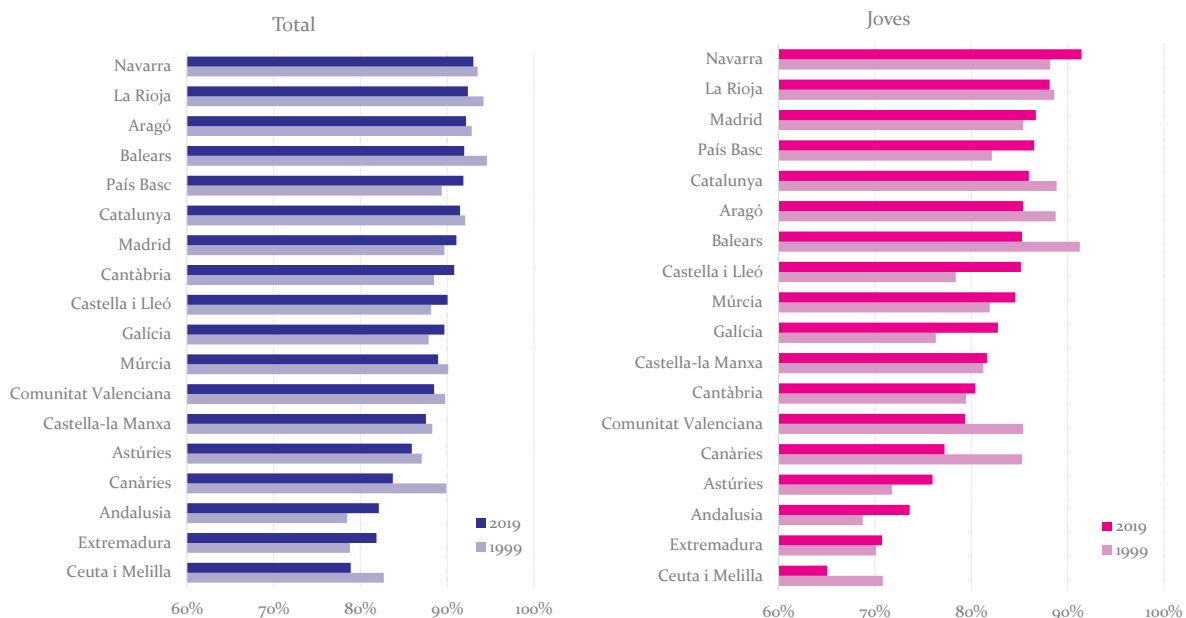
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

4 L'accés a l'ocupació varia notablement segons la comunitat autònoma, i les diferències s'accentuen entre el jovent

Navarra, la Rioja i Aragó destaquen per ser les regions on una persona té més probabilitats de tenir feina, mentre que a Andalusia, Extremadura i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla la probabilitat de tenir feina és menor. En el cas de les persones menors de 30 anys, les diferències entre les comunitats amb més i menys probabilitats d'accedir a una ocupació encara són més acusades. Quant a l'evolució en el temps, s'observa que hi ha comunitats on la probabilitat d'accedir a una ocupació ha augmentat durant els últims 20 anys, com és el cas del País Basc, Madrid o Andalusia (entre altres), mentre que en comunitats com ara les Balears, les Canàries o la Comunitat Valenciana s'ha produït l'efecte contrari, sobretot entre la població jove.

Gràfic 8: Hi ha grans diferències entre regions pel que fa a l'accés a l'ocupació

Probabilitat de tenir feina, segons la comunitat autònoma, per al total de la població activa (25-60 anys) i els joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019



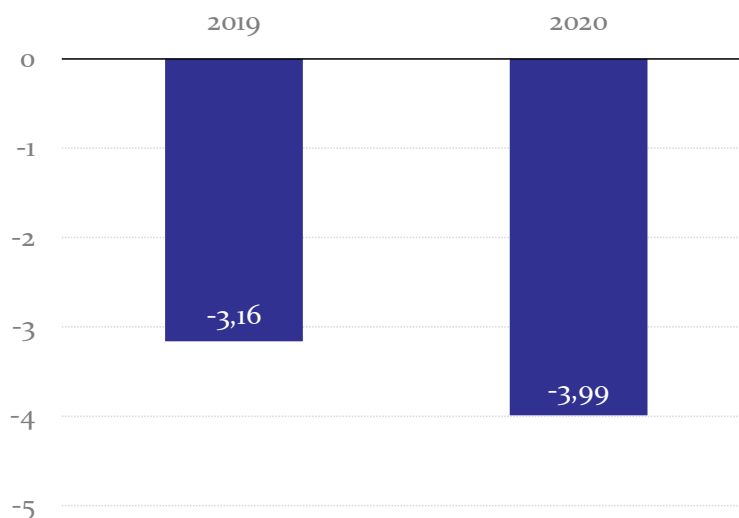
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

5 La crisi de la covid-19 ha dificultat encara més l'accés de les persones joves a l'ocupació

La pandèmia de la covid-19 ha provocat una aturada en l'activitat econòmica que ha afectat de ple el mercat laboral. No obstant això, aquesta crisi no ha afectat de la mateixa manera tota la població, i l'impacte ha estat especialment dur en el cas de les persones més joves. Això és així perquè parlem d'un col·lectiu molt afectat per la contractació temporal i, per tant, més propens a patir els ajustos del mercat laboral en èpoques de recessió. En aquest sentit, l'efecte negatiu en la probabilitat de les persones joves d'accedir a l'ocupació va pujar el 2020 fins a fregar els 4 punts percentuals.

Gràfic 9: La crisi de la covid-19 ha dificultat encara més l'accés de les persones joves a l'ocupació

Efecte en la probabilitat de tenir feina, persones joves (25-29 anys), 2019-2020



Nota: efectes marginals mitjans. Col·lectiu de referència: persones de 30 a 45 anys.

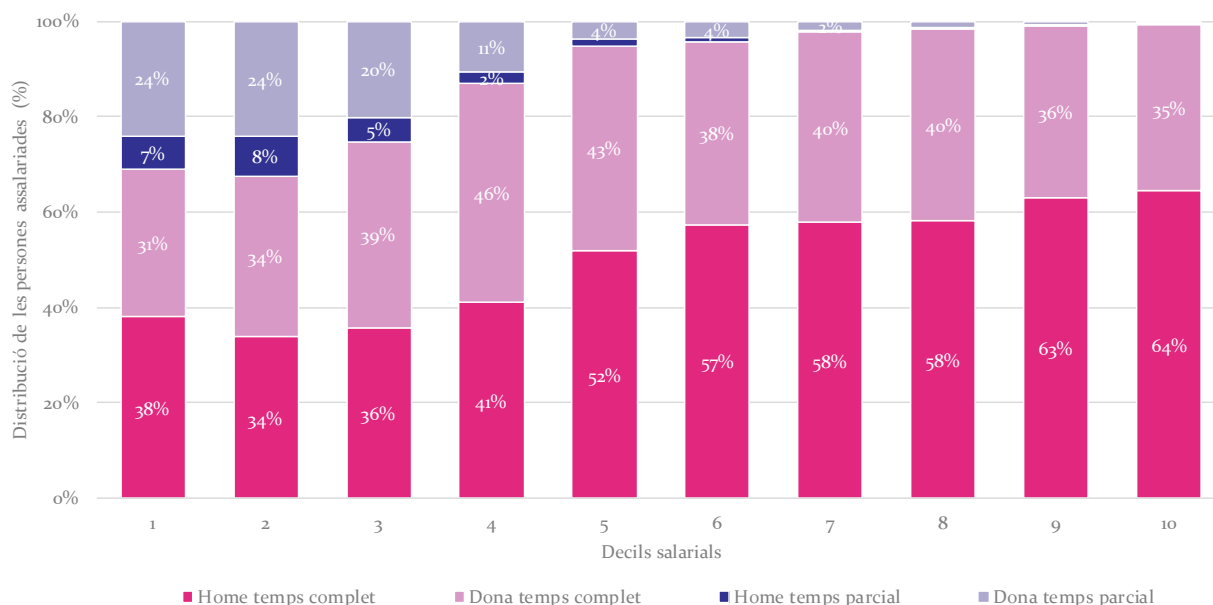
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

6 La desigualtat d'ingressos també està relacionada amb les hores treballades

La precarietat laboral adquireix una rellevància especial quan es consideren les diferències entre persones amb feina. En concret, l'anàlisi posa l'accent en la desigualtat entre les persones que treballen a temps complet i les que ho fan a temps parcial. El fenomen del treball a temps parcial es reparteix de manera desigual en la societat, i en particular les dones presenten taxes de parcialitat (percentatge de persones que treballen a temps parcial sobre el total de persones ocupades) molt més elevades que els homes. Com que les persones que treballen a temps parcial solen percebre salaris baixos, aquesta diferència explica, en part, la bretxa de gènere.

Gràfic 10: Les persones que treballen a temps parcial, la majoria dones, tenen salaris més baixos

Distribució de les persones assalariades per decils salarials, segons el tipus de jornada i el gènere, 2019

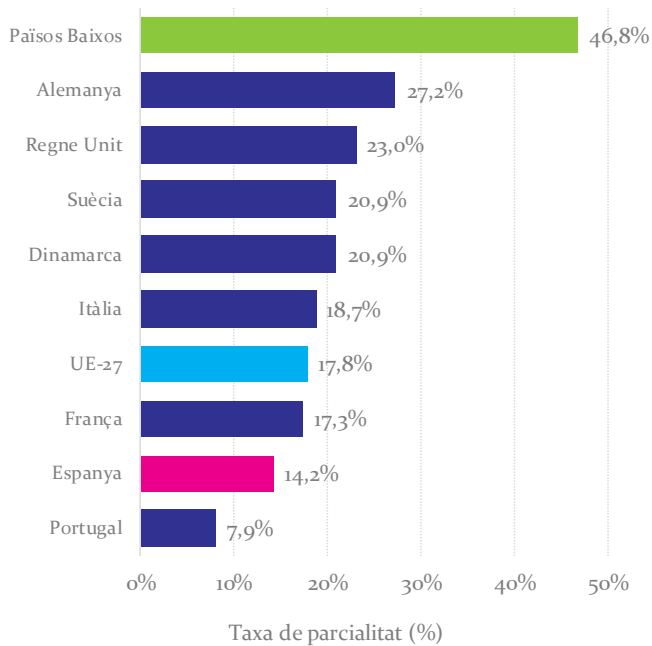


Nota: es tenen en compte les rendes de les persones assalariades (monetàries i no monetàries) en termes nets.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV) 2019», INE.

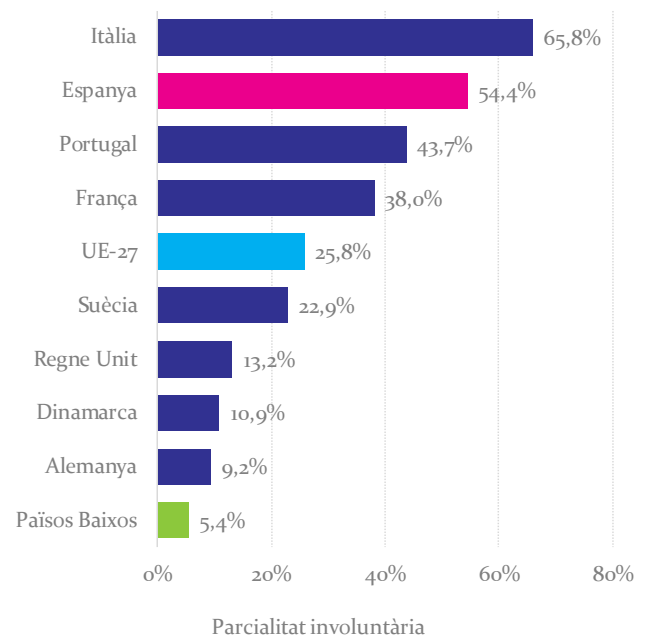
En comparativa europea, la taxa de parcialitat d'Espanya, del 14,2%, és inferior a la mitjana. Ara bé, es tracta d'un fenomen majoritàriament involuntari, ja que més de la meitat de les persones en aquesta situació treballen menys hores de les que voldrien. Com a contrapunt, als Països Baixos gairebé la meitat de les persones ocupades treballen a temps parcial, però només una minoria del 5,4% ho fa de manera involuntària.

Gràfic 11: En comparativa europea, Espanya té una taxa de parcialitat baixa
Contractes parcials sobre població ocupada, 2019



Font: Eurostat.

Gràfic 12: No obstant això, es tracta d'una parcialitat majoritàriament involuntària
Contractes parcials involuntaris sobre total de treball parcial, 2019



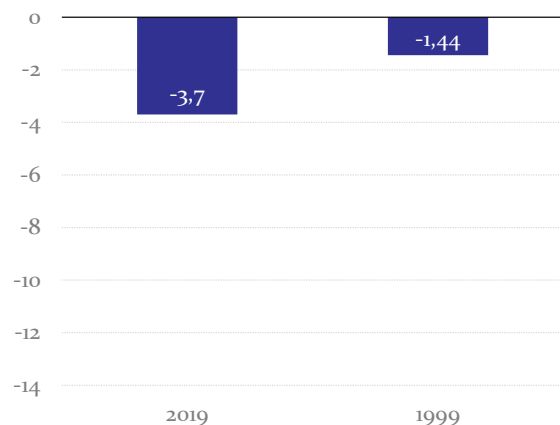
Font: Eurostat.

7 El treball a temps parcial afecta sobretot les persones joves i les dones

Hi ha dos col·lectius de persones que es veuen més afectats pel treball a temps parcial. D'una banda, les persones joves, que, en comparació amb les persones de mitjana edat, tenen una probabilitat de treballar a temps complet 3,7 punts percentuals inferior. Aquesta penalització és més gran que la que s'observava fa 20 anys, d'1,44 punts. D'altra banda, les dones, que tenen una probabilitat de tenir una jornada laboral a temps complet 12,6 punts inferior que els homes. Si bé és cert que la bretxa es redueix en el cas de les dones joves, el risc de treballar poques hores és molt més gran avui que fa 20 anys, tant per al total de la població activa (4,5 punts) com per a la població jove (1,6 punts). De fet, la bretxa de gènere en aquest àmbit va augmentar un 55% entre el 1999 i el 2019.

Gràfic 13: La parcialitat afecta en una mesura superior les persones joves, que tenen més dificultats per treballar a temps complet que fa 20 anys

Efecte en la probabilitat de treballar a temps complet, persones joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019

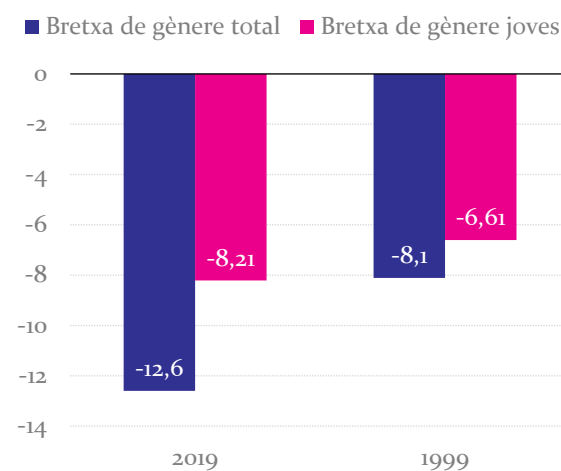


Nota: efectes marginals mitjans. Col·lectiu de referència: persones de 30 a 45 anys.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

Gràfic 14: Les dones tenen menys probabilitats de treballar a temps complet. Aquesta bretxa ha crescut notablement durant els últims 20 anys

Efecte en la probabilitat de treballar a temps complet, total de dones i de dones joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019



Nota: efectes marginals mitjans. Col·lectiu de referència: homes.

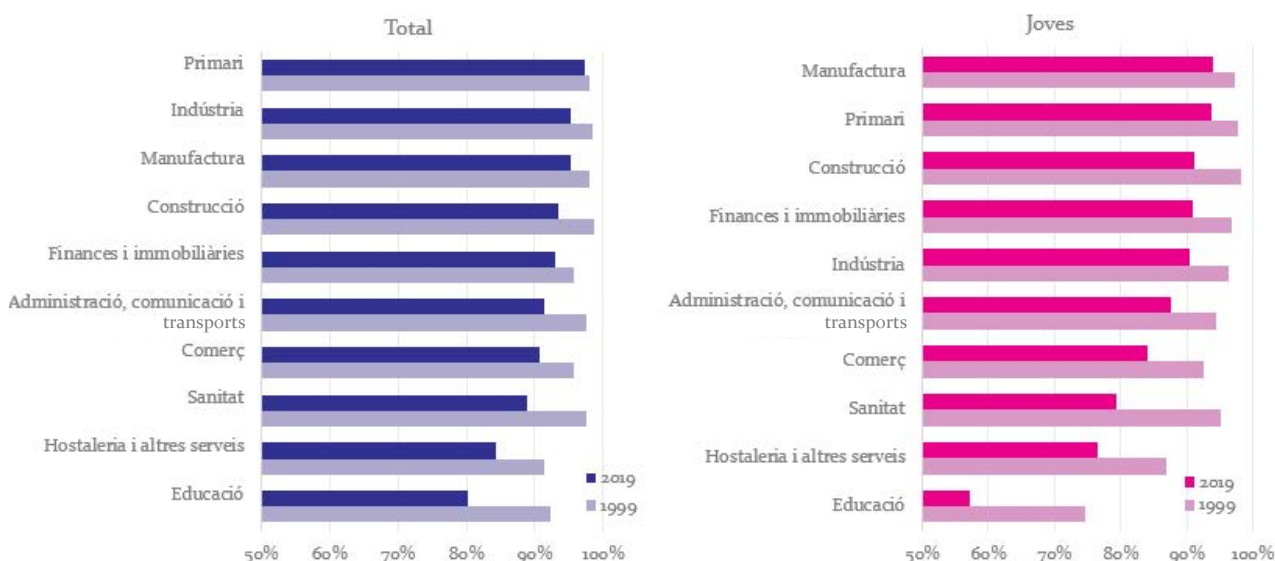
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

8 Les persones que treballen en el sector de serveis tenen una intensitat laboral menor

La probabilitat de treballar a temps complet varia de manera sensible en funció del sector d'activitat. El sector agrari, la indústria i el sector manufacturer constitueixen el grup de sectors amb més probabilitats de treballar a jornada completa. En canvi, les activitats relacionades amb el sector de serveis –sanitat, educació i hostaleria, entre altres– són les que presenten una probabilitat més baixa de treballar a temps complet. Aquestes diferències entre sectors són molt més grans quan l'anàlisi se centra exclusivament en el grup de les persones joves. Com a apunt addicional, cal destacar que la probabilitat de treballar a temps complet ha baixat de manera generalitzada des de 1999, sobretot en el sector de serveis. Per tant, són les activitats relacionades amb aquest sector les que han experimentat una disminució més accentuada de la intensitat laboral i, consegüentment, dels salaris.

Gràfic 15: La parcialitat afecta especialment els sectors de la sanitat, l'educació i l'hostaleria

Probabilitat de treballar a temps complet, per sector d'activitat, per al total de la població activa (25-60 anys) i per a les persones joves (25-29 anys), 1999 vs. 2019



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa (EPA)», INE.

Conclusions

Podem afirmar que, a Espanya, la desigualtat de rendes està molt relacionada amb la realitat del mercat laboral. En concret, cal destacar dos elements del mercat laboral com a origen d'aquest vincle: la desigualtat en l'accés a l'ocupació, que té relació directa amb l'atur, i la desigualtat en l'ocupació, més lligada a la precarietat laboral i, especialment, al nombre d'hores treballades. El col·lectiu de les persones joves és un dels més afectats per aquesta desigualtat d'oportunitats en el mercat laboral, ja que és el que té més dificultats per accedir a una feina i, quan ho fa, és més probable que treballi a jornada parcial o que tingui un contracte temporal. A més, es tracta d'un col·lectiu que ha patit de manera intensa l'impacte de la pandèmia de la covid-19. Per aquest motiu, cal engegar un pla d'ocupació centrat en les persones joves que en promogui l'accés a l'ocupació i que lluiti per reduir la precarietat laboral mitjançant el reforçament de la figura del contracte estable. D'altra banda, no podem obviar el fet que al mercat de treball hi ha una bretxa de gènere que també repercuteix de manera directa en la desigualtat. Malgrat que aquesta bretxa s'ha reduït amb el pas dels anys, la que correspon a la intensitat laboral no ha parat d'augmentar. La causa d'això és que la parcialitat s'ha convertit en un fenomen que afecta majoritàriament les dones. Davant d'aquesta realitat, és imprescindible continuar avançant en matèria de conciliació i fomentar un repartiment equitatiu de tasques entre homes i dones. Finalment, hi ha altres aspectes que també influeixen en la desigualtat d'oportunitats en el mercat laboral i que convé pal·liar, com ara les diferències en l'educació, entre regions o entre sectors d'activitat.



Actuacions proposades

1

Cal promoure mesures que redueixin l'abandonament escolar primerenc i incentivin les persones joves a cursar estudis superiors, tant si són de formació professional com universitaris.

3

Cal dissenyar un pla d'ocupació per a les persones joves que en faciliti l'accés al mercat laboral. A més, aquest pla també hauria de tenir com a objectiu reduir la precarietat laboral, sobretot en els sectors i les regions on aquesta és més preponderant.

2

Les polítiques actives d'ocupació encaminades a la reinserció laboral de les persones desocupades s'han de dissenyar tenint en compte les necessitats del mercat laboral, seguint els exemples de casos de bones pràctiques internacionals, com ara Alemanya, França o Finlàndia.

4

Les dones absorbeixen la pràctica totalitat de les tasques de cura a la llar, cosa que les obliga a reduir la seva intensitat laboral. Es fa imprescindible implantar mesures que incentivin el repartiment equitatiu de càrregues i tasques entre homes i dones i que afavoreixin la conciliació familiar i laboral de manera igualitària.



Referències

Anghel, B.; Basso, H.; Bover, O.; Casado, J. M.; Hospido, L.; Izquierdo, M.; Kataryniuk, I. A.; Lacuesta, A.; Montero, J. M.; Vozmediano, E. (2018). *La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España*. Banco de España: Documentos Ocasionales, n. 1806.

Ayala, L.; Cantó, O. (2020). «Mercado de trabajo y desigualdad». A: *Informe España 2020*, p. 173-220.

De la Rica, S.; Gorjón, L.; Vega, A. (2019). *Brechas de género en el mercado laboral en Euskadi*. Informe ISEAK 2019/2.

De la Rica, S.; Gorjón, L.; Lizarraga, I. *El contrato en prácticas en España: crónica de un fracaso no anunciado*. Informe ISEAK 2020/2.

Goerlich, F. J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Bilbao: Fundación BBVA.

Gorjón, L.; Osés, A.; De la Rica, S.; Villar, A. (2021). *The long-lasting scar of bad jobs in the Spanish labour market*. Informe ISEAK 2021/3.

OCDE (2013). *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty*. París: OCDE. Disponible a: <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>.

OIT (2020). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. Quarta edició. Disponible a: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impactsandresponses/WCMS_745963/lang--en/index.htm.



La baixa intensitat laboral i els orígens de la desigualtat

Els efectes de l'estructura productiva i salarial i del canvi tecnològic sobre la desigualtat a Espanya

Manuel Alejandro Hidalgo Pérez, Universitat Pablo de Olavide i ESADE EcPol

43	Resum
44	Idees principals
45	La desigualtat salarial a Espanya ha augmentat des de l'inici de la Gran Recessió
47	L'augment de la desigualtat salarial és degut, principalment, al pes desigual dels contractes de baixa intensitat laboral
48	Les persones treballadores amb salaris més baixos han vist reduïdes les seves hores totals de treball després de la Gran Recessió
49	El pes de la contractació temporal explica la major part de les diferències entre sectors
51	La desigualtat entre persones treballadores joves i grans va augmentar entre el 2010 i el 2018
53	L'alta temporalitat és una de les causes que a Espanya la desigualtat sigui de les més elevades de la Unió Europea
54	El canvi tecnològic incrementa la polarització dels salaris, però la formació pot contrarestar aquest efecte
55	La pandèmia de la covid-19 ha fet créixer la desigualtat salarial, però aquest augment no sembla dràstic
56	Conclusions
57	Actuacions proposades
58	Referències

Resum

La desigualtat salarial a Espanya va augmentar durant els anys següents a la Gran Recessió del 2008. Aquest augment situa Espanya entre els països amb més desigualtat salarial d'Europa. La raó principal, tot i que no l'única, va ser l'augment dels contractes temporals i parcials entre els qui tenien els salaris més baixos i entre les persones treballadores més joves. L'estructura productiva de l'economia espanyola és determinant, ja que la distribució dels diferents tipus de contracte es correspon amb les particularitats de cada sector. Finalment, mentre que el canvi tecnològic eleva la desigualtat salarial, la formació la redueix.



Idees principals

1

La desigualtat salarial a Espanya ha augmentat des de l'inici de la Gran Recessió. Aquest augment és degut, principalment, a l'increment dels contractes temporals i parcials entre els qui tenen salaris més baixos.

2

Les persones treballadores amb salaris més baixos han vist reduïdes les seves hores totals de treball després de la Gran Recessió, malgrat que no s'observen canvis significatius en el salari per hora.

3

Entre el 2014 i el 2018 aquest increment de la desigualtat va ser més intens, motivat per un augment més gran dels salaris dels qui més guanyen en comparació amb els dels qui menys guanyen.

4

El pes de la contractació temporal i a temps parcial explica la major part de les diferències entre sectors pel que fa a desigualtat.

5

La desigualtat entre treballadors joves i grans va augmentar entre el 2010 i el 2018. Els treballadors de més de 30 anys van veure com el seu salari mitjà brut mensual augmentava un 1,5%, mentre que els menors de 30 anys van veure com queia un 8,1%.

6

L'alta temporalitat és una de les causes que a Espanya la desigualtat sigui de les més elevades de la Unió Europea.

7

El canvi tecnològic incrementa la polarització dels salaris al mercat laboral. Aquest efecte sobre la desigualtat salarial es pot contrarestar parcialment amb la formació.

8

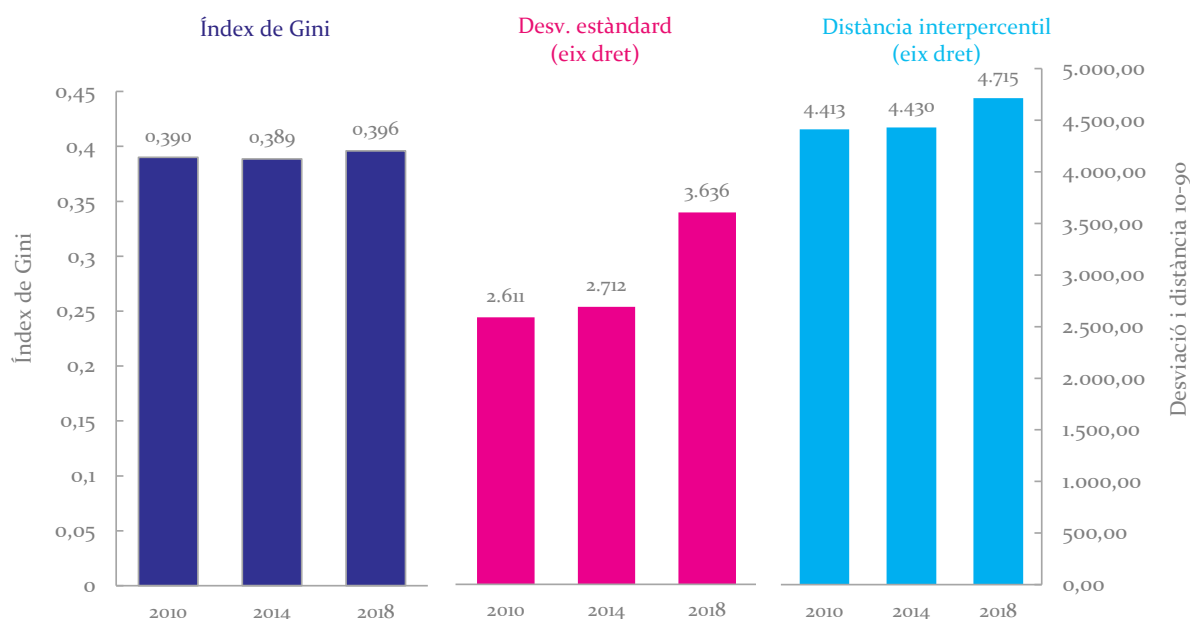
No sembla que la covid-19 hagi generat un gran augment de la desigualtat salarial. Això s'explicaria per dues tendències contràries que, en bona part, es compensen: d'una banda, els ERTO haurien elevat la desigualtat; de l'altra, l'augment de l'atur l'hauria reduït.

1 La desigualtat salarial a Espanya ha augmentat des de l'inici de la Gran Recessió

Els indicadors disponibles per a l'economia espanyola per a l'última dècada mostren un augment de la desigualtat salarial. Aquest augment, tanmateix, és el resultat d'un comportament diferencial entre dos períodes diferents: el primer, el que va del 2010 al 2014, i el segon, el temps que queda fins al 2018. Tot i que durant el primer període s'observa un lleuger augment de la desigualtat en termes absoluts (euros), és entre el 2014 i el 2018 que aquest increment és més intens, motivat per un augment més gran dels salaris dels que més guanyen en comparació amb els dels que menys guanyen.

Gràfic 1: Diferents indicadors revelen un augment de la desigualtat entre el 2010 i el 2018, molt especialment durant els últims quatre anys

Evolució de diferents mesures de dispersió del salari brut mensual: index de Gini de la distribució salarial, desviació estàndard i distància entre els percentils 10 i 90, anys 2010, 2014 i 2018

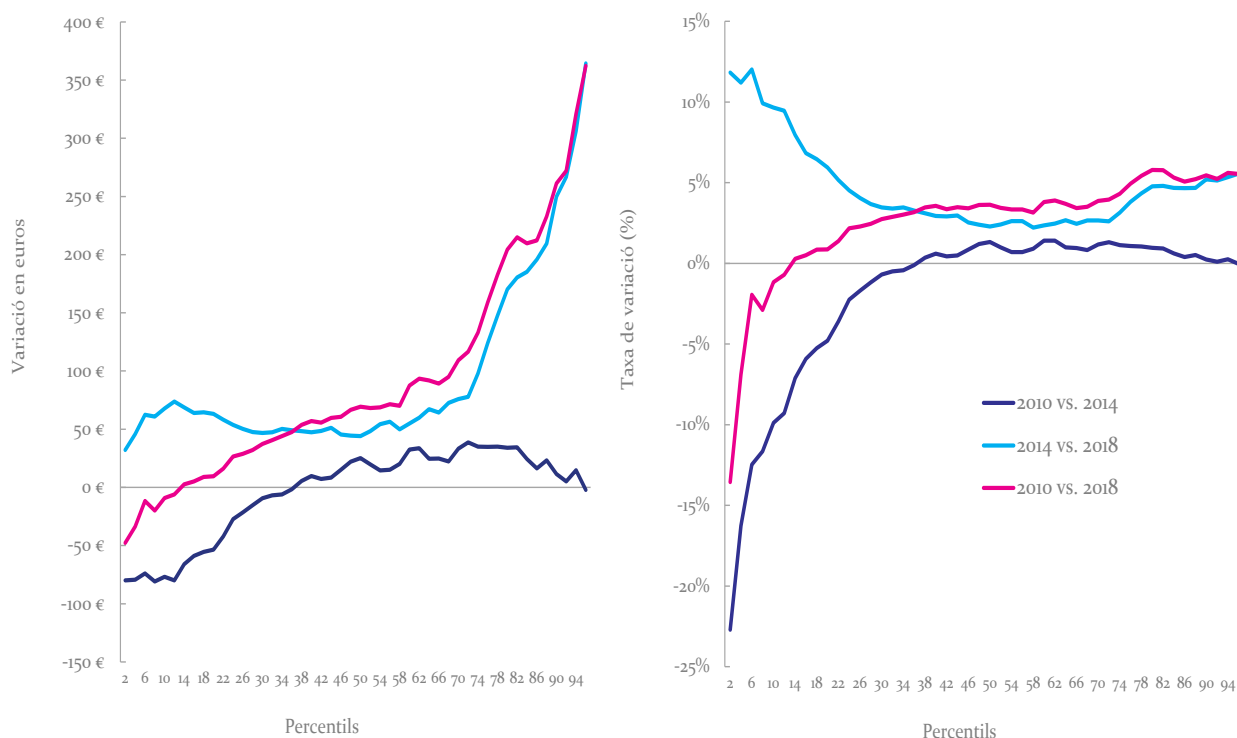


Nota: la desviació estàndard indica el grau de dispersió dels salaris respecte a la mitjana salarial. Com més gran sigui la desviació estàndard, més elevada serà la dispersió. La distància entre percentils es mesura com la diferència entre els salaris que representen el percentil 10 i el percentil 90 per a cada any. En altres paraules, entre el salari que deixa a la seva esquerra només el 10% dels salaris i el que deixa a la seva esquerra el 90% dels salaris. L'eix esquerre mostra els valors de l'index de Gini, i el dret, els valors de la desviació estàndard i la distància entre percentils.

Font: elaboració a partir de les dades de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2010, 2014 i 2018, INE.

Gràfic 2: La desigualtat ha augmentat perquè els salaris en els percentils més baixos han crescut menys

Variació absoluta (euros) i taxa de variació (%) del salari brut mensual, per percentils de la distribució de salaris, anys 2010, 2014 i 2018



Nota: les línies que es mostren corresponen a les diferències entre els percentils de la distribució dels salaris entre els anys indicats, en euros al gràfic de l'esquerra i en taxes de variació al de la dreta. Per exemple, en euros, la diferència entre el percentil 10 de l'any 2014 i el de l'any 2010 va ser de -76,9 euros (gràfic de l'esquerra) o d'un -9,9% (gràfic de la dreta).

Font: elaboració a partir de les dades de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2010, 2014 i 2018, INE.

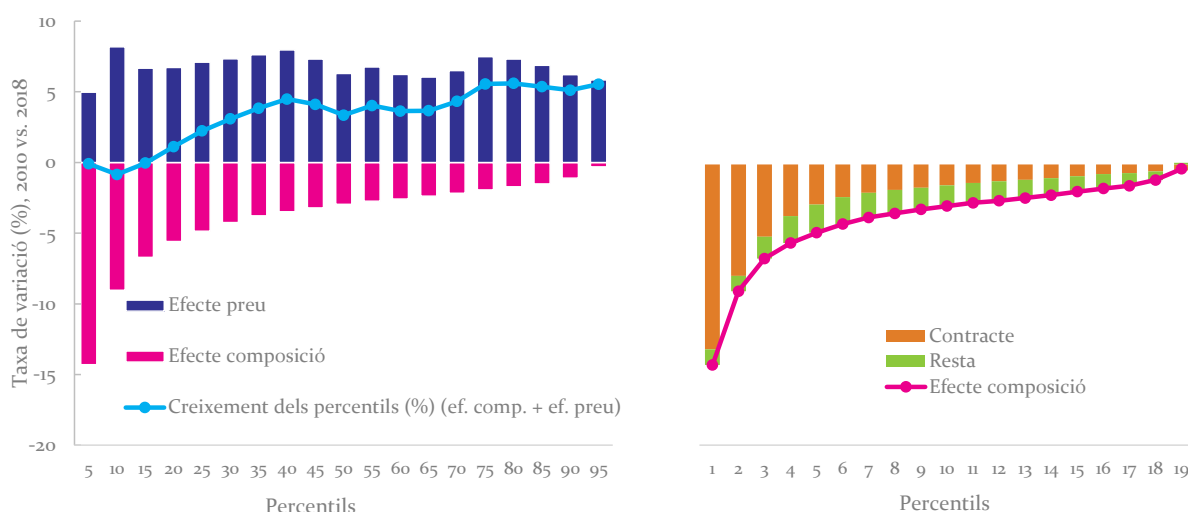
2 L'augment de la desigualtat salarial és degut, principalment, al pes desigual dels contractes de baixa intensitat laboral

Els treballadors tenen associades una sèrie de característiques (per exemple, experiència, nivell educatiu, tipus de contracte, etc.), i al mercat de treball cada característica es remunera de manera diferent. Per tant, la remuneració total d'un grup de treballadors pot variar per un canvi en el preu de les característiques (cosa que s'anomena «efecte preu») o per un canvi en les característiques del grup (cosa que s'anomena «efecte composició»).

En aquest cas, la variació salarial desigual entre percentils sembla que s'explica per canvis en la composició de les característiques. Concretament, entre aquestes característiques, l'augment del pes dels contractes de tipus temporal o a temps parcial sobre el total és el que explicaria una elevada proporció del canvi en la desigualtat salarial entre el 2010 i el 2018. Per tant, si els salaris baixos creixen menys no és tant perquè els treballadors amb certes característiques es remunerin menys, sinó més aviat perquè han canviat les característiques d'aquest grup. Aquest grup ha passat a tenir una proporció més elevada de contractes temporals, o una intensitat laboral més baixa.

Gràfic 3: L'efecte preu ha estat semblant i positiu per a tots els nivells salarials, però l'efecte composició ha repercutit negativament sobretot en els salaris més baixos

Variació percentual del salari brut mensual, segons percentils, entre el 2010 i el 2018 (gràfic de l'esquerra) i desagregació de l'efecte composició (gràfic de la dreta)



Nota: la suma de l'efecte composició i l'efecte preu dona com a resultat el creixement per a cada percentil en percentatge entre el 2010 i el 2018 (gràfic de l'esquerra). L'efecte composició es desgrana al gràfic de la dreta. Per exemple, mentre que el percentil 10 queia gairebé un 1% entre el 2010 i el 2018, el percentil 90 creixia un 5,1%. Aquesta diferència de comportament s'explica, gairebé de manera exclusiva, pel canvi en les característiques dels llocs de treball i les persones treballadores per percentils. Per exemple, al percentil 10 la caiguda per l'efecte composició va ser del 9,0%, mentre que al percentil 90 amb prou feines va arribar a l'1%.

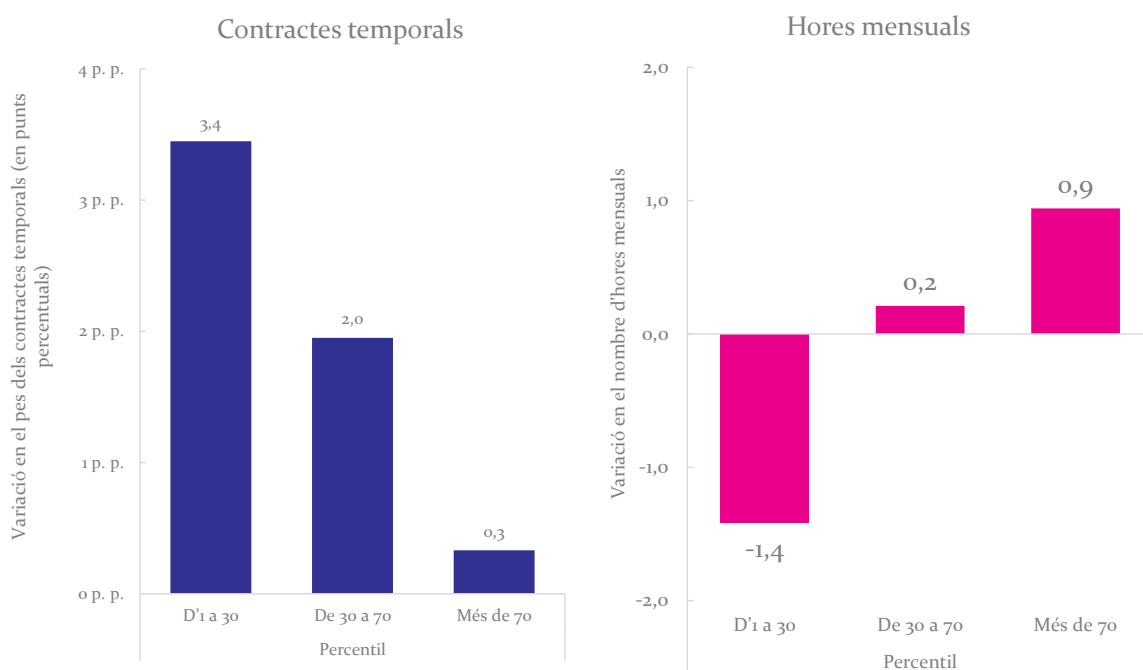
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2010 i 2018, INE.

3 Les persones treballadores amb salaris més baixos han vist reduïdes les seves hores totals de treball després de la Gran Recessió

L'augment de la temporalitat i de l'ús de contractes a temps parcial entre els treballadors amb salaris més baixos ha tingut un paper important en l'augment de la desigualtat salarial durant aquesta última dècada. Així doncs, entre el 2010 i el 2018, el pes dels contractes temporals va augmentar de manera més intensa, mentre que va caure el pes dels contractes indefinits. Això va provocar una caiguda mitjana de les hores treballades per treballador a la part baixa de la distribució de salaris, i per això els salaris bruts mensuals d'aquest grup es van reduir. Aquesta caiguda de les hores explica bona part de l'augment de la desigualtat salarial, en lloc d'una caiguda del salari per hora.

Gràfic 4: El pes dels contractes temporals va augmentar més entre les persones amb salaris baixos que en la resta de grups

Evolució del pes dels contractes temporals i les hores treballades per trams de la distribució, anys 2010 vs. 2018



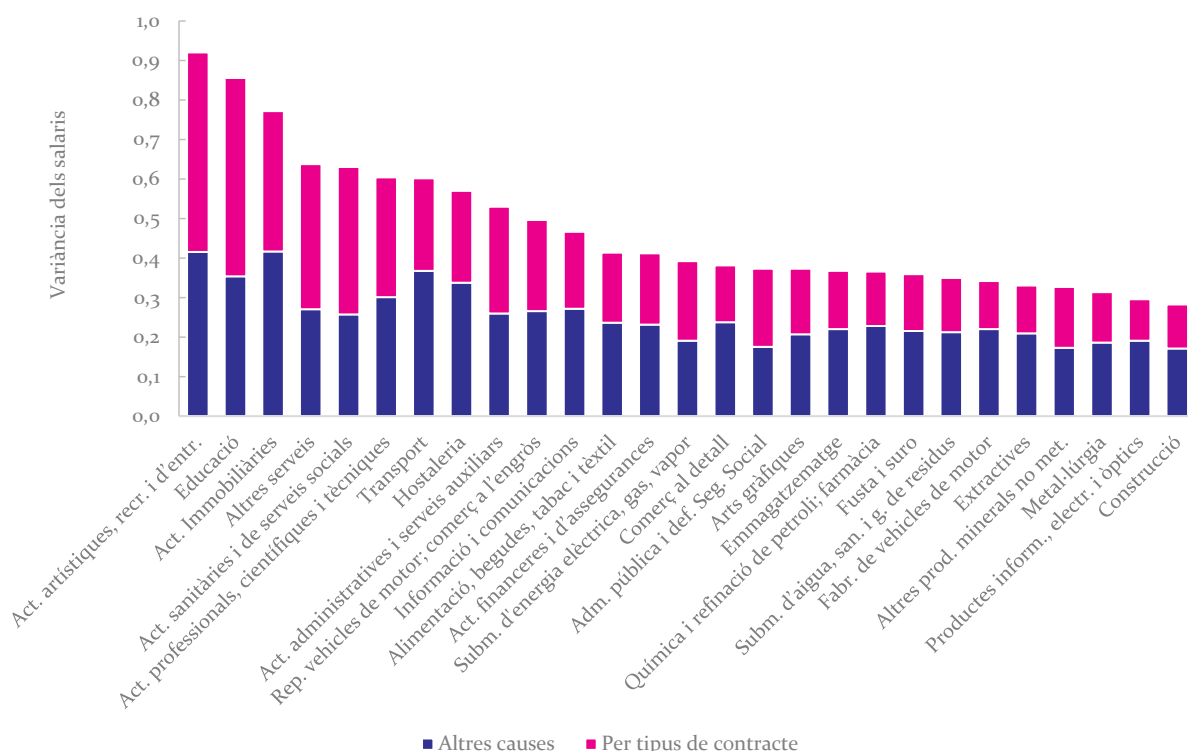
Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2010 i 2018, INE.

4 El pes de la contractació temporal explica la major part de les diferències entre sectors

Les diverses característiques de les empreses de cada sector productiu les porten a utilitzar diferents tipus de contracte per cobrir les seves necessitats de plantilla. No obstant això, la regulació espanyola incentiva, a més, l'abús de la contractació temporal, fins i tot en sectors en què les causes productives i estacionals de l'activitat no ho justifiquen. A això s'hi ha afegit, durant aquests últims anys, un ús més estès de la contractació a temps parcial, que, segons l'EPA, és en bona part involuntària. Per tant, la distribució de la desigualtat salarial entre els diferents sectors està molt relacionada amb l'ús d'aquest tipus de contractes. En efecte, l'estructura productiva aporta poc a la desigualtat salarial entre sectors, ja que, si es «descompta» l'efecte que generen els contractes i l'ocupació, aquesta s'arriba a reduir un 60%.

Gràfic 5: El tipus de contracte explica la major part de la desigualtat salarial dins de cada sector

Variància del logaritme dels salaris bruts mensuals segons el sector, per tipus de contracte, 2018

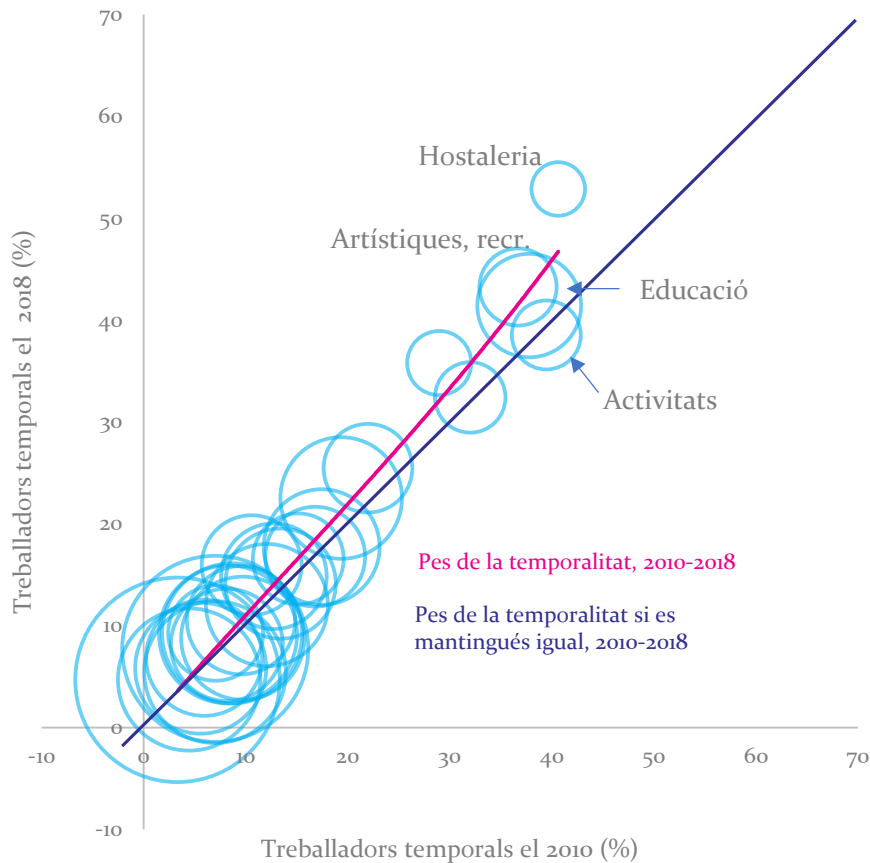


Font: elaboració a partir de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2018, INE.

Concretament, el pes de la contractació temporal va augmentar a la major part dels sectors (21 de 27). A més, en els sectors en què la temporalitat ja era alta, encara va augmentar més.

Gràfic 6: L'augment de la contractació temporal va ser més gran en els sectors en què ja hi havia més prevalença de la temporalitat, com ara l'hostaleria o l'educació

Percentatge de persones treballadores amb contracte temporal, per sectors, anys 2010 i 2018



Nota: al gràfic es relacionen els pesos de la temporalitat de cada sector del 2010 amb els del 2018. La mida del cercle reflecteix el pes del sector en termes d'ocupació el 2018. Situar-se sobre la línia blava implica que el pes de la temporalitat en un sector el 2010 seria el mateix el 2018. Situar-se per damunt d'aquesta, que el 2018 el pes de la temporalitat seria més elevat que el 2010. Finalment, la línia rosa és una aproximació no lineal a la relació entre els pesos sectorials de la temporalitat per a tots dos anys i per sectors. El fet que s'allunyi de la línia blava cada vegada més des de l'origen indica que els sectors amb més pes de la temporalitat el 2010 també van veure com aquest s'incrementava més durant aquests anys.

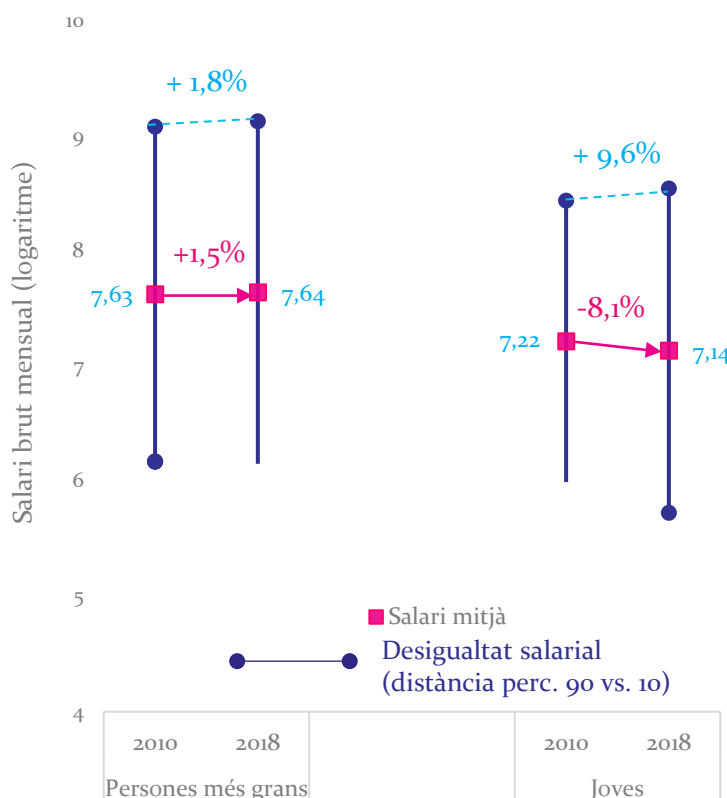
Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2018, INE.

5 La desigualtat entre persones treballadores joves i grans va augmentar entre el 2010 i el 2018

Entre el 2010 i el 2018, el salari mitjà brut mensual de les persones treballadores de més de 30 anys va augmentar un 1,5%, mentre que el de les menors de 30 anys va caure un 8,1%. Això implica un augment de la desigualtat entre joves i persones més grans. A més, dins de cadascun dels dos grups la desigualtat va evolucionar de manera diferent. Mentre que entre les persones més grans va augmentar un 1,8%, entre els joves es va incrementar un 9,6%. Els resultats de les estimacions assenyalen la contractació com a principal explicació. Aquest augment de la desigualtat entre grups, sumat al creixement de les diferències dins de cada grup, sobretot entre els joves, va contribuir a elevar la desigualtat salarial a Espanya.

Gràfic 7: Mentre que entre els majors de 30 anys la mitjana salarial i l'amplitud de la desigualtat salarial van créixer moderadament, entre els joves el salari mitjà va caure intensament i la desigualtat salarial va augmentar

Logaritme del salari mitjà brut mensual i dels percentils 10 i 90 per grup d'edat, anys 2010 i 2018



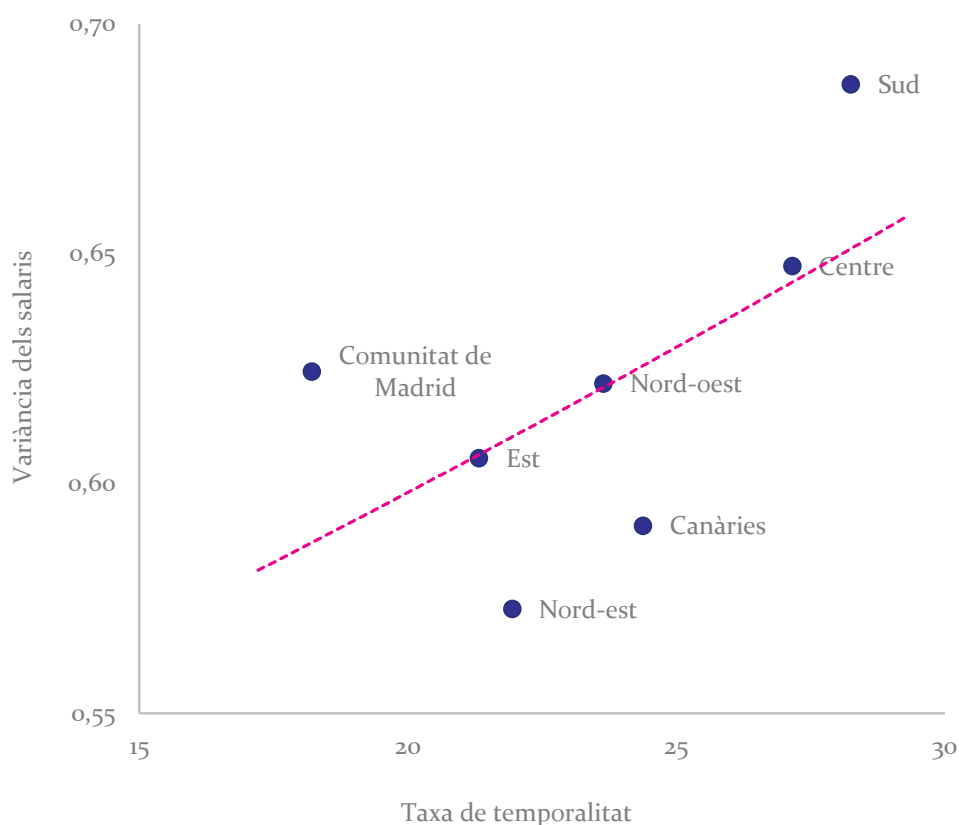
Nota: el gràfic mostra l'evolució del salari brut mensual mitjà (en logaritme) per a dos grups de persones treballadores per edat (joves menors de 30 anys i persones de 30 anys o més). També inclou la distància entre el salari del percentil 10 i el del percentil 90 per a cada grup. El segment reflecteix aquesta distància entre percentils.

Font: «Enquesta d'estructura salarial», 2010 i 2018, INE.

Pel que fa a les regions, el pes més elevat de la temporalitat també suggereix una relació entre el seu ús i una desigualtat salarial més elevada. De nou, l'existència de diferències en l'estructura productiva entre regions afectaria les diferències en la desigualtat salarial entre aquestes. No obstant això, el principal factor d'influència és que els diversos sectors fan un ús diferenciat dels possibles tipus de contracte.

Gràfic 8: L'associació entre temporalitat i desigualtat salarial també queda reflectida territorialment

Relació entre taxa de temporalitat i variància del logaritme dels salaris mitjans bruts mensuals per agrupacions regionals, 2018



Nota: les dades disponibles per a l'elaboració d'aquest estudi no identifiquen les comunitats autònomes de manera detallada per raons de secret estadístic. Només s'arriba a les agrupacions reflectides al gràfic. Sud: Andalusia i Múrcia; est: Comunitat Valenciana, Catalunya i Illes Balears; centre: Castella-la Manxa, Castella i Lleó i Extremadura; nord-oest: Astúries, Cantàbria i Galícia; nord-est: Aragó, Navarra i País Basc.

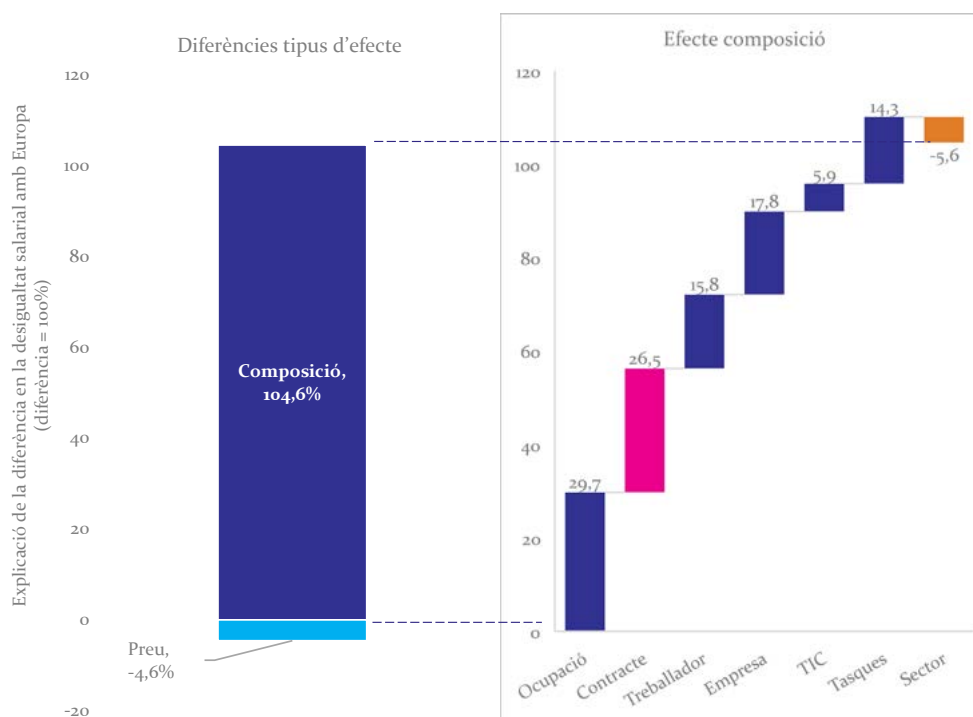
Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2018, INE.

6 L'alta temporalitat és una de les causes que a Espanya la desigualtat sigui de les més elevades de la Unió Europea

A l'hora de comparar la desigualtat salarial d'Espanya amb la de la resta d'Europa, cal destacar dues qüestions. En primer lloc, Espanya se situa entre els països amb més desigualtat. En segon lloc, quan s'analitzen les causes en comparació amb el grup de països seleccionats (Alemanya, França i Itàlia), resulta que la tipologia dels contractes explica una quarta part d'aquestes diferències. Altres causes importants són les diferències en les tipologies mitjanes de les empreses (probablement relacionades amb la productivitat), en l'ocupació o en les característiques mateixes de les persones treballadores.

Gràfic 9: La tipologia de contracte és una variable important a l'hora d'explicar les diferències pel que fa a desigualtat entre Espanya i altres països de la UE

Diferència en la variància dels logaritmes del salari mitjà brut mensual entre Espanya i Europa per tipus d'efecte, i explicació de l'efecte composició



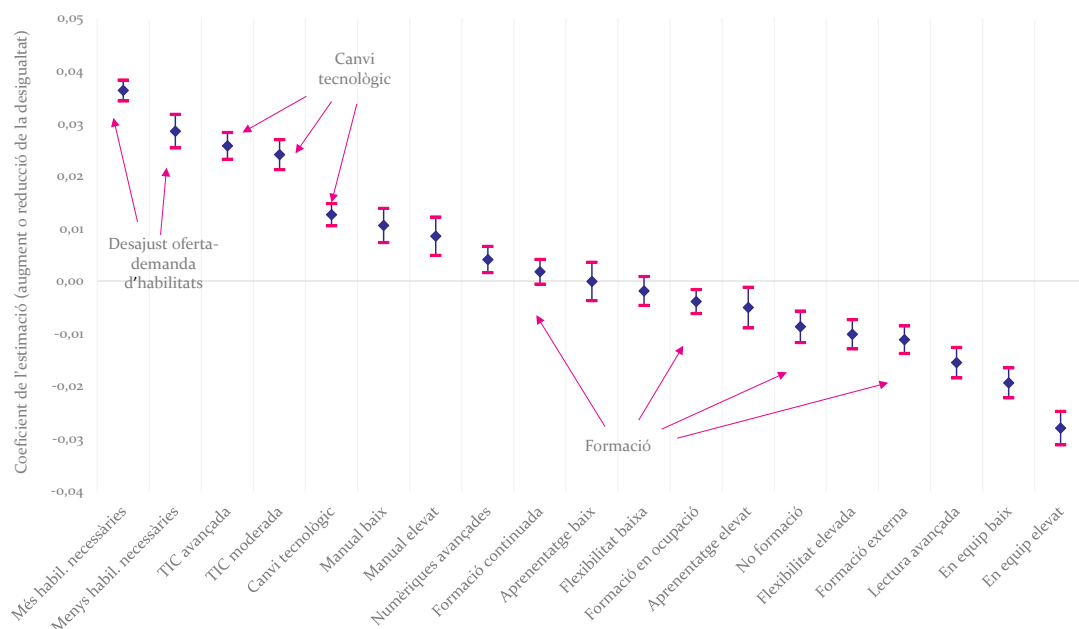
Nota: al gràfic de l'esquerra es mostren les aportacions de l'efecte preu i l'efecte composició a la diferència amb Europa en termes de desigualtat salarial. La suma, igual a 100, és la diferència en la variància dels salaris (en logaritmes) entre Espanya i els països seleccionats (un 12% més elevada a Espanya). Al gràfic de la dreta es descompon l'aportació de cada grup de factors a l'efecte composició. En concret, s'hi inclouen l'ocupació, el tipus de contracte, les característiques personals del treballador (com ara educació o sexe), la tipologia de l'empresa (com ara mida o titularitat), si utilitza o no noves tecnologies (TIC), les tasques que fa el treballador en el seu lloc de treball o el sector en què l'empresa desenvolupa l'activitat. La suma de tots aquests efectes és igual a l'efecte composició.

Font: elaboració pròpia a partir de dades del CEDEFOP, 2014.

7 El canvi tecnològic incrementa la polarització dels salaris, però la formació pot contrarestar aquest efecte

El canvi tecnològic té un efecte diferent en els salaris en funció de les tasques dutes a terme. Així doncs, en els llocs de treball amb tasques que es complementen amb l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), i que normalment tenen salaris més alts, el canvi tecnològic fomenta el creixement de les retribucions. Per contra, en els llocs de treball en què les TIC substitueixen les persones treballadores, l'efecte sobre els salaris és reduir-los. Aquest procés de substitució de tasques ha afectat més les persones treballadores situades a la zona mitjana de la distribució de salaris, en bona part perquè l'automatització ha afectat sobretot la indústria, on els salaris se situen particularment en aquesta zona. Per aquesta raó, el canvi tecnològic substitueix les persones que cobren salaris mitjans i beneficia les que tenen remuneracions més elevades, mentre que no afecta les que se situen a la part més baixa de la distribució salarial. L'efecte total és una polarització del mercat de treball que concentra les persones treballadores als extrems. Això explicaria el motiu pel qual el canvi tecnològic podria elevar la desigualtat salarial. No obstant això, el fet que el canvi tecnològic elevi la desigualtat es pot compensar mitjançant l'adquisició de capacitats i habilitats tecnològiques per part de les persones treballadores. La formació, per tant, redueix la desigualtat, sobretot si s'adequa a les habilitats que requereixen els llocs de treball.

Gràfic 10: El canvi tecnològic i el desfasament entre l'oferta i la demanda d'habilitats tecnològiques augmenten la desigualtat. La formació dels treballadors la pot reduir
Efecte sobre la variància dels salaris bruts mensuals de diverses característiques dels treballadors i els llocs de treball



Nota: coeficients i intervals de confiança al 10% obtinguts en la regressió sobre la RIF de la variància dels salaris bruts mensuals en logs per a un conjunt de variables. El coeficient estimat mesura l'efecte de cadascuna de les variables incloses en l'eix horitzontal sobre la desigualtat dels salaris. Si és positiu, fa augmentar la desigualtat; si és negatiu, la redueix. És important que el segment estigui separat de l'eix horitzontal que travessa el vertical en el valor 0 (zero). En aquest cas, direm que aquest efecte sobre la desigualtat és significatiu estadísticament.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta d'estructura salarial», 2018, i el CEDEFOP.

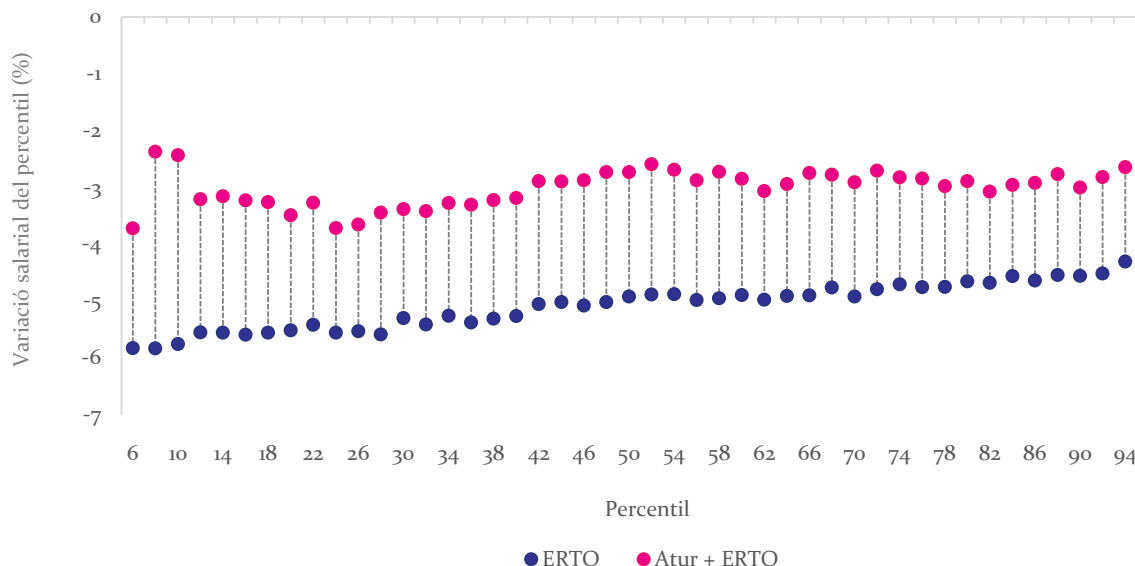
8 La pandèmia de la covid-19 ha fet créixer la desigualtat salarial, però aquest augment no sembla dràstic

Les conseqüències que la pandèmia ha tingut fins ara sobre la desigualtat en el mercat de treball són complexes, tot i que en destaquen dues: l'augment de l'atur i l'aplicació d'ERTO massius. En el primer cas, l'augment de l'atur ha reduït la desigualtat salarial entre treballadors en actiu. Això es podria explicar perquè la probabilitat de ser acomiadat sol ser més elevada entre les persones treballadores amb «característiques» pitjors, que també són les que acostumen a tenir salaris més baixos. A més, com que la probabilitat de ser acomiadat és més elevada entre persones amb contracte temporal, la seva sortida del mercat de treball eleva el salari mitjà de les persones treballadores amb salaris més baixos, ja que la intensitat laboral puja. Per contra, per la definició mateixa del concepte, les persones que s'acullen a un ERTO veuen reduïda la seva nòmina fins al 70% del que ingressen cada mes (segons la Llei 8/2020). Si, de nou, la probabilitat d'acollir-se a un ERTO no és la mateixa per a totes les persones treballadores –ja que és més gran entre les que tenen salaris més baixos–, els ERTO haurien elevat la desigualtat salarial.

A tot això caldria sumar-hi, a més, el probable paper del canvi tecnològic en les conseqüències de la covid-19 sobre la desigualtat salarial. Així doncs, sabem que les possibilitats de teletreballar o reajustar l'activitat productiva al nou escenari no han estat iguals per a tothom, i que la situació ha estat més complexa i difícil per a les persones treballadores menys qualificades i, per tant, amb salaris més baixos.

Gràfic 11: La covid-19 hauria elevat la desigualtat salarial

Taxa de variació salarial (%) dels percentils de les distribucions simulades

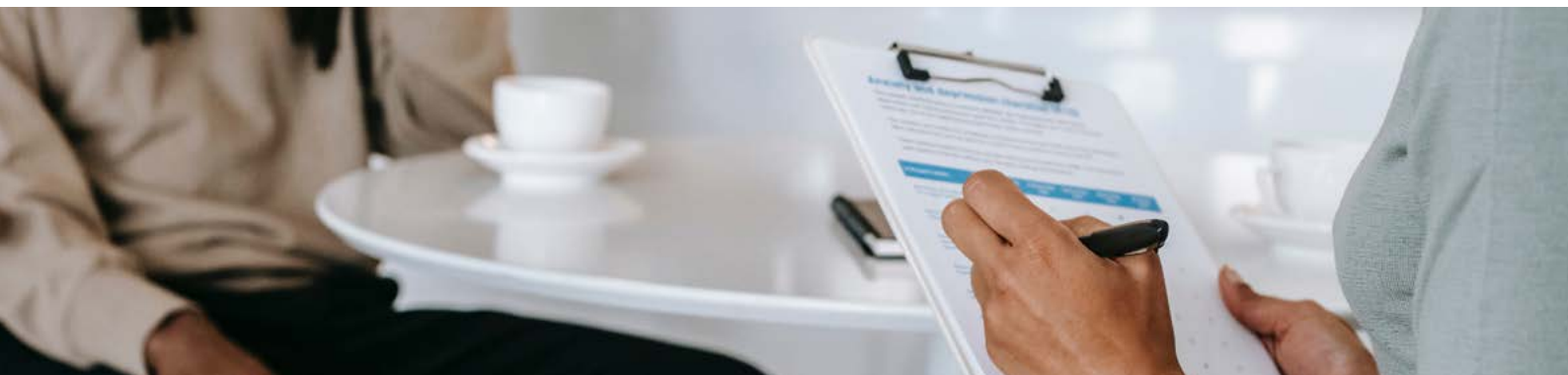


Nota: simulació de la variació dels percentils de la distribució dels salaris a través de la combinació de dades de l'EPA per als trimestres I a IV del 2020 i l'estructura dels salaris el 2018 segons l'«Enquesta d'estructura salarial» de l'INE. Per exemple, en el percentil 10, l'efecte de la caiguda de les remuneracions a causa dels ERTO seria d'un -5,9%. No obstant això, l'acomiadament de persones treballadores amb salaris més baixos fa que, finalment, aquesta caiguda es redueixi fins al -2,5%.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta d'estructura salarial» i l'«Enquesta de població activa» (INE) del 2018 i el 2020, respectivament.

Conclusions

A Espanya, bona part de la desigualtat salarial prové de la distribució de les diferents tipologies de contracte. L'augment de la contractació temporal i de les feines a temps parcial hauria reduït la intensitat laboral entre les persones que guanyen menys, per la qual cosa el seu salari mitjà brut mensual hauria caigut, mentre que els salaris de les persones que guanyen més haurien pujat. Com que cada sector fa un ús diferenciat dels diversos tipus de contracte, es constata que les diferències salarials entre sectors són heterogènies. Per exemple, la desigualtat ha augmentat en els sectors que tradicionalment presentaven una temporalitat més elevada, ja que han estès encara més l'ús d'aquest tipus de contractació. Aquest augment de la temporalitat ha afectat especialment els joves, que han vist reduïda encara més la seva intensitat laboral respecte a les persones de més edat. Quant a les diferències amb Europa en termes de desigualtat salarial, si bé en part s'expliquen per la tipologia contractual, també responen a altres causes significatives, concretament a les diferències entre les empreses en termes de productivitat. Finalment, el canvi tecnològic i la covid-19 haurien elevat la desigualtat salarial.



Actuacions proposades

1

Com que bona part de la desigualtat salarial prové de la distribució particular de la contractació a Espanya, qualsevol reforma que redueixi aquesta dispersió ajudarà a assolir l'objectiu de disminuir la desigualtat. Algunes mesures possibles serien reduir les diferències en els costos de l'acomiadament per a cada tipus de contracte, desincentivar l'elevada rotació entre contractes i, en general, aclarir aspectes de la contractació temporal, com ara les causes d'acomiadament, amb l'objectiu d'impedir que se'n faci un ús abusiu.

3

A més, sempre caldrà un suport per a les rendes de les persones treballadores els salaris de les quals se situen sota nivells mínims. Serà fonamental dissenyar adequadament les transferències de rendes, i també perfeccionar tant les rendes mínimes d'inserció ja existents a les comunitats autònomes com l'ingrés mínim vital, aprovat recentment.

2

Tot i que és cert que el foment de les tecnologies eleva la desigualtat a curt i mitjà termini, també podria reduir la precarietat a llarg termini si anés acompanyat d'una política de formació adequada orientada a les noves necessitats del mercat. Aquesta política es podria implementar tant en els trams d'educació obligatòria com no obligatòria. En concret, la formació s'ha de concentrar en el disseny d'itineraris formatius individualitzats que tinguin en compte les necessitats identificades per empreses i administracions. Així mateix, cal avaluar els programes formatius i estudiar-ne l'adaptació a les necessitats de les empreses.

4

Finalment, caldria avaluar la pertinència, o no, d'altres instruments, com poden ser els crèdits fiscals a persones treballadores amb salaris baixos.

Referències

Ayala, L., i Paniagua, M. (2019). «Impact of InWork Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain».

Cengiz, D.; Dube, A.; Lindner, A., i Zipperer, B. (2019). «The effect of minimum wages on low-wage jobs». A: *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz014>.

Conde-Ruiz, J. I.; García, M.; Puch, L. A., et al. (2019). «Calendar effects in daily aggregate employment creation and destruction in Spain». A: *SERIEs*, 10, 25-63 (2019). <https://doi.org/10.1007/s13209-019-0187-7>.

De la Rica, S., i Gorjón, L. (2018). «El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi». A: *Papeles de Economía Española*, 156, 110-126.

Dube, A. (2019). «Minimum wages and the distribution of family incomes». A: *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 268-304. DOI: 10.1257/app.20170085.

Felgueroso, F.; García-Pérez, J. I.; Jansen, M., et al. (2018). «The Surge in Short-Duration Contracts in Spain». A: *De Economist*, 166, 503-534 (2018). <https://doi.org/10.1007/s10645-018-9319-x>.

Hidalgo-Pérez, M. A.; O’Kean, J. M., i Rodríguez-López, J. (2016). «Labor demand and ICT adoption in Spain». A: *Telecommunications Policy*, volum 40, número 5, maig de 2016, 450-470. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2015.07.004>.

Hoynes, H. W., i Rothstein, J. (2017). «Tax policy toward low-income families». A: Auerbach, Alan J., y Smetters, Kent (ed.). *The Economics of Tax Policy*. Nova York (Estats Units): The Oxford University Press.

Hoynes, H. W., i Patel, A. J. (2018). «Effective policy for reducing poverty and inequality? The Earned Income Tax Credit and the distribution of income». A: *Journal of Human Resources*, 53(4), 859-890.

Palomino, J. C.; Rodríguez, J. G., i Sebastian, R. (2020). «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe». A: *European Economic Review*, 129, 103564. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103564>.



Inestabilitat i problemes d'accés a l'habitatge, una realitat cada vegada més estesa

Evolució recent de les desigualtats demogràfiques i socials en l'accés i l'estabilitat residencials

Juan A. Módenes, Centre d'Estudis Demogràfics, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona

60	Resum
61	Idees principals
62	Menys del 70% dels joves d'entre 30 i 34 anys s'ha emancipat, la qual cosa constitueix el primer, i potser el més important, dels problemes residencials d'Espanya
63	Dels joves de 30 a 34 anys emancipats, un 70% ho ha fet en habitatges amb una alta exposició al mercat
64	Més del 60% dels adults de 45 a 49 anys viuen en règim de lloguer de mercat o de propietat amb hipoteca
65	Espanya s'ha allunyat del model residencial del sud d'Europa, basat en una alta estabilitat residencial
66	La majoria de les llars joves de Catalunya i la Comunitat de Madrid viuen de lloguer
67	En els últims anys, s'ha incrementat el pes del lloguer en tots els nivells socioeconòmics, no només a les llars més modestes
68	Gairebé el 50% dels menors de 35 anys que viuen de lloguer experimenten una situació de sobre esforç econòmic per pagar l'habitatge
69	Gairebé el 80% de les llars amb menys ingressos que viuen de lloguer fan un sobre esforç econòmic per pagar l'habitatge
70	Espanya se situa al capdavant dels països europeus en què els joves tenen més problemes econòmics relacionats amb l'habitatge
71	La crisi de la covid-19 esclata en un país amb més inquilins, amb un perfil menys jove i, per tant, més insegur residencialment
72	Conclusions
73	Actuacions proposades
74	Característiques de l'estudi
75	Referències

Resum

Arran de la crisi econòmica iniciada el 2008, s'han accentuat els canvis en matèria d'accés i estabilitat en el sistema residencial espanyol. La novetat respecte a processos anteriors de modificació dels sistemes residencials és que aquesta vegada els canvis no tan sols afecten l'accés dels joves a l'habitatge, sinó que també concerneixen l'estabilitat en edats més avançades. Tot i que els principals problemes són compartits pel conjunt de la població, hi ha elements importants de diversitat i de desigualtat, que probablement la crisi de la covid-19 no ajudarà a reduir.



Idees principals

1

Menys del 70% dels joves de 30 a 34 anys s'ha emancipat, la qual cosa constitueix el primer, i potser el més important, dels problemes residencials d'Espanya.

2

Dels joves de 30 a 34 anys emancipats, un 70% ho ha fet a través de lloguer de mercat o propietat amb hipoteca.

3

Més del 60% dels adults de 45 a 49 anys viuen en règim de lloguer de mercat o de propietat amb hipoteca.

4

Espanya s'ha allunyat del model residencial tradicional del sud d'Europa, basat en una alta estabilitat residencial.

5

La majoria de les llars joves de Catalunya i la Comunitat de Madrid viuen de lloguer.

6

En els últims anys, s'ha incrementat el pes del lloguer en tots els nivells socioeconòmics, no només a les llars més modestes.

7

Gairebé el 50% dels menors de 35 anys que viuen de lloguer experimenten una situació de sobre esforç econòmic per pagar l'habitatge.

8

Entre les llars amb menys ingressos, el 80% de les que viuen de lloguer han de fer un sobre esforç econòmic per pagar l'habitatge.

9

Espanya és un dels països europeus on els joves tenen més problemes econòmics relacionats amb l'habitatge.

10

La crisi de la covid-19 esclata en un país amb més inquilins, amb un perfil menys jove i, per tant, més insegur residencialment.

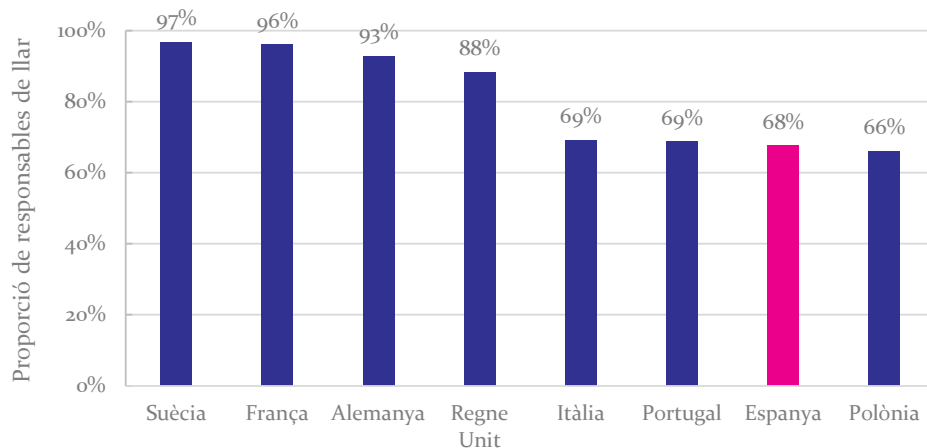
1 Menys del 70% dels joves d'entre 30 i 34 anys s'ha emancipat, la qual cosa constitueix el primer, i potser el més important, dels problemes residencials d'Espanya

Des de fa unes quantes dècades, Espanya es caracteritza per un procés d'emancipació residencial molt tardà. La causa d'aquest retard s'ha de buscar en les condicions socioeconòmiques, que impedeixen que els joves es puguin independitzar. Un dels principals esculls en aquest procés són les dificultats per accedir a un habitatge.

El retard temporal en l'emancipació dels joves no és exclusiu d'Espanya. Altres països mediterranis, i fins i tot de l'est d'Europa, comparteixen el mateix problema. Mentre que en aquests països menys del 70% de les persones d'entre 30 i 35 anys són responsables de la llar on viuen, aquesta xifra normalment supera el 90% als països del nord d'Europa. A Espanya el procés d'emancipació residencial –i, en general, el de constitució familiar– va més enllà del límit dels 30 anys adoptat com a referent internacional per marcar el final d'aquesta etapa vital.

Gràfic 1: A Espanya la independència residencial dels joves es produeix tard, com en altres països del sud i l'est d'Europa

Proporció de persones de 30 a 34 anys que són responsables de la seva llar, diversos països europeus, 2019



Nota: les dades del Regne Unit i Itàlia són de 2018.

Font: Eurostat, «European Union Statistics on Income and Living Conditions», 2019.

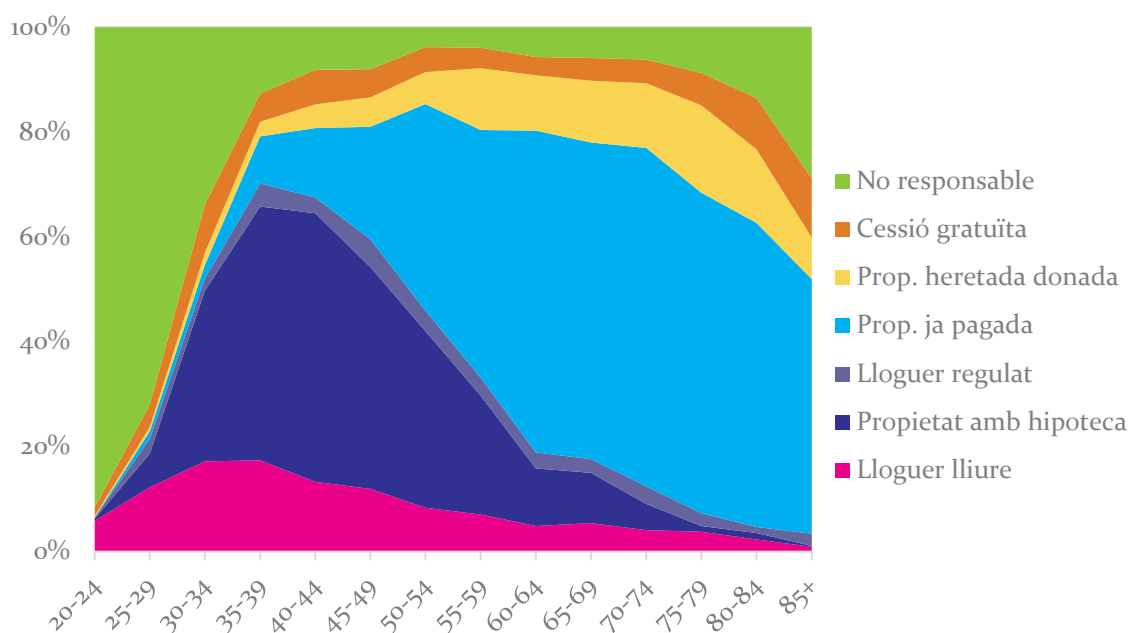
2 Dels joves de 30 a 34 anys emancipats, un 70% ho ha fet en habitatges amb una alta exposició al mercat

Una vegada els joves s'emancipen, les opcions residencials que tenen es limiten gairebé de manera exclusiva al lloguer de mercat i la propietat amb hipoteca. Aquestes dues opcions, regulades principalment pel mercat, obliguen a efectuar pagaments importants amb regularitat mensual en un context de forta precarietat i inestabilitat laboral i sense polítiques públiques eficients que protegeixin les llars amb dificultats. Les alternatives més segures a llarg termini són minoritàries. El lloguer amb algun tipus de protecció oficial o amb rendes reduïdes és molt poc freqüent entre els joves, així com en la resta d'edats. La propietat sense hipoteca comença a ser majoritària una vegada superada la barrera dels 50 anys. Normalment, s'accedeix a aquest tipus de tinença després d'haver adquirit l'habitatge mitjançant una hipoteca. Molt menys freqüent és l'accés a la propietat sense pagaments, directament per herència o per una donació.

Es pot argumentar que hi ha una relació explicativa entre el retard en l'emancipació i l'elevada exposició al mercat de les opcions residencials dels joves. En efecte, el fet que només el 68% dels joves de 30 a 34 anys s'hagi emancipat segurament té a veure amb la circumstància que gairebé un 70% hagi d'afrontar un lloguer de mercat o els pagaments d'una hipoteca. D'altra banda, la inseguretat laboral dels joves contribueix a agreujar encara més la seva inestabilitat residencial.

Gràfic 2: Sovint els joves tendeixen a viure en habitatges en règim de lloguer lliure o bé amb hipoteca a l'inici del seu cicle de vida

Distribució de les persones segons la responsabilitat a la llar i el tipus de tinença, per edat



Font: Banc d'Espanya, «Enquesta financera de les famílies», 2017.

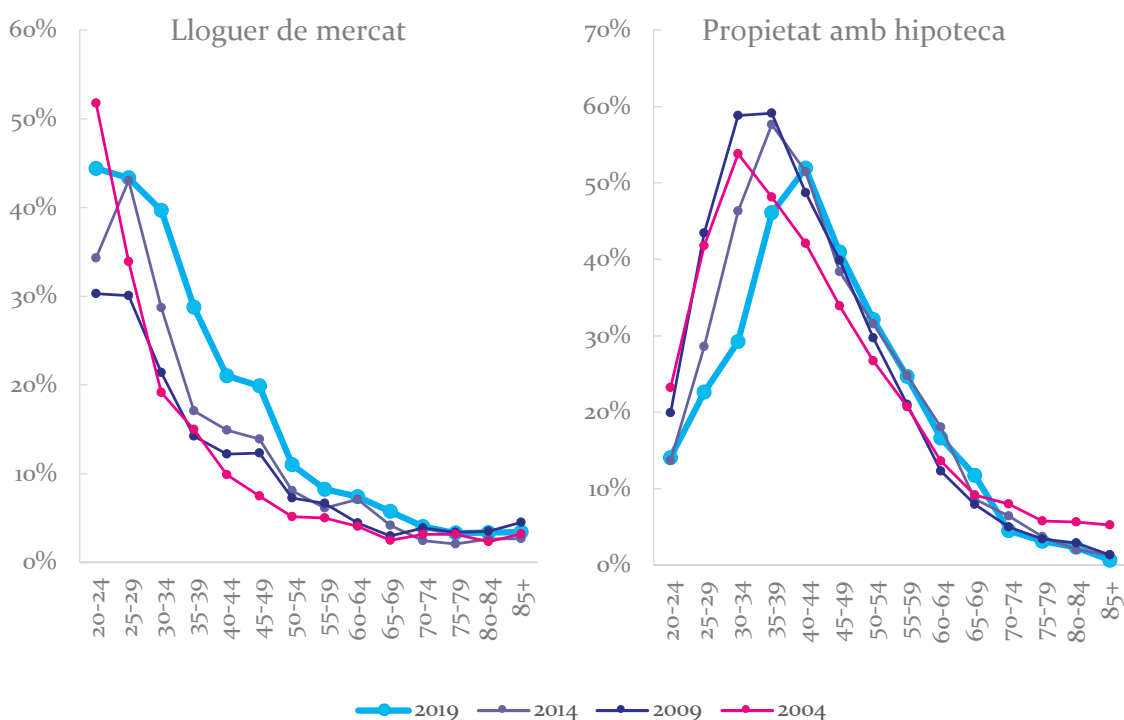
3 Més del 60% dels adults de 45 a 49 anys viuen en règim de lloguer de mercat o de propietat amb hipoteca

Tot i que l'emancipació tardana és una característica estable del sistema residencial espanyol des de fa dècades, durant els últims anys sí que s'ha modificat de manera significativa el pes que tenen el lloguer i la propietat en l'habitatge dels joves. Mentre que el lloguer de mercat ha anat augmentant progressivament, l'accés a les hipoteques s'ha reduït dràsticament.

Però també s'estan produint altres canvis generacionals. D'una banda, els joves que han començat a viure de lloguer en els últims anys tendeixen a quedar-se bastant més temps en aquesta opció de tinença, per la qual cosa es pot preveure un augment futur del percentatge d'inquilins en edats més madures. D'altra banda, les llars joves que van accedir majoritàriament a una hipoteca fa 10 o 15 anys es constitueixen en una espècie de bombolla que s'anirà desplaçant en l'eix de les edats a mesura que envelleixin.

Gràfic 3: El lloguer de mercat substitueix la propietat amb hipoteca entre les llars joves, i totes dues opcions substitueixen la propietat totalment pagada en edats més avançades

Proporció de persones responsables d'una llar que viuen en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca per edat, segons l'any



Font: INE, «Enquesta de condicions de vida», diversos anys.

4 Espanya s'ha allunyat del model residencial del sud d'Europa, basat en una alta estabilitat residencial

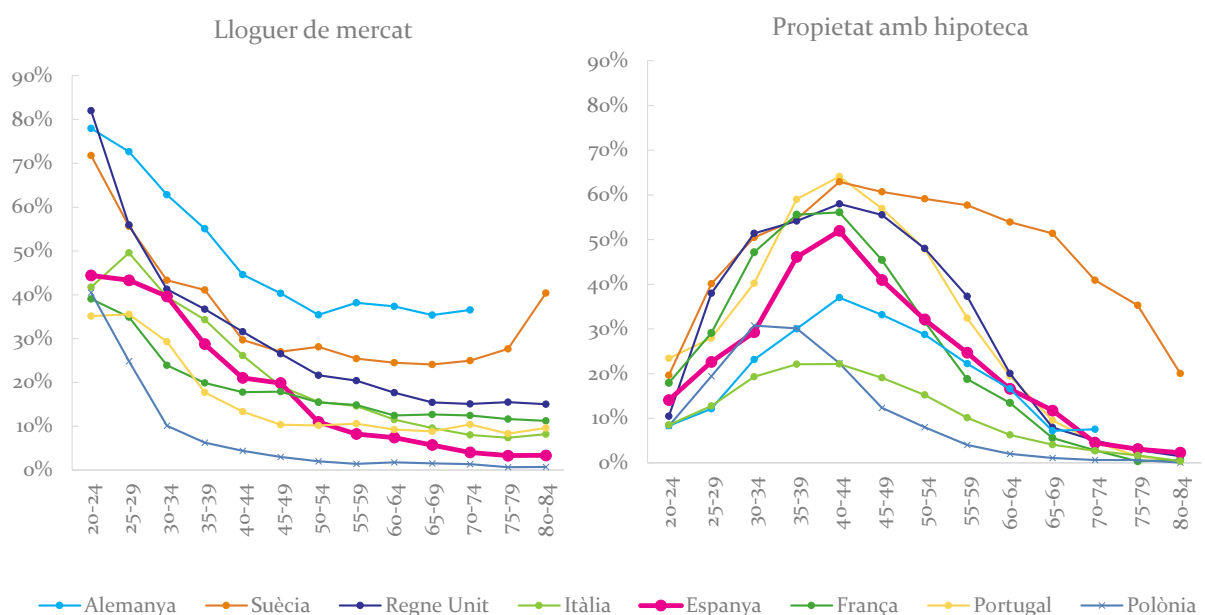
Els canvis recents en el sistema d'accés a l'habitatge de les llars espanyoles mostren un allunyament respecte a les pautes dels països del sud d'Europa. En efecte, en aquests països les opcions residencials poc exposades al mercat, sense obligacions de pagament, són més freqüents. En llocs com Itàlia, els habitatges cedits o els habitatges de propietat sense pagaments pendents tenen un pes molt més important.

Això és així malgrat que els joves dels països del sud d'Europa també s'emancipen relativament tard. Aquest fet, aparentment, qüestionaria la relació entre emancipació tardana i alta exposició al mercat. En realitat, no hi ha relació entre una cosa i l'altra. En altres països del sud, els joves poden accedir a habitatges que els facilita la xarxa familiar o que es poden adquirir amb l'ajuda dels seus recursos. Això era una cosa habitual en el nostre sistema, però s'ha anat perdent progressivament. A Espanya està fallant el recurs a l'ajuda familiar com a substitut d'unes polítiques d'habitatge social absents.

El descens del pes de les hipoteques entre els joves encara ens manté allunyats del nivell d'aquesta categoria a Itàlia, mentre que el pes que tenen en edats més avançades, al voltant dels 40 anys, ens acosta encara als màxims que s'han vist en països com el Regne Unit o Suècia. En definitiva, el pes que han assolit les opcions més exposades a les vicissituds del mercat ens situa en una mitjana europea que, com veurem, no va acompanyada de nivells semblants de seguretat i estabilitat en l'habitatge.

Gràfic 4: Espanya s'ha situat en una posició intermèdia a Europa pel que fa al pes del lloguer de mercat i la propietat amb hipoteca

Proporció de persones responsables d'una llar en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca per edat, segons el país de residència



Nota: les dades del Regne Unit i Itàlia són de 2018.

Font: Eurostat, «European Union Statistics on Income and Living Conditions», 2019.

5 La majoria de les llars joves de Catalunya i la Comunitat de Madrid viuen de lloguer

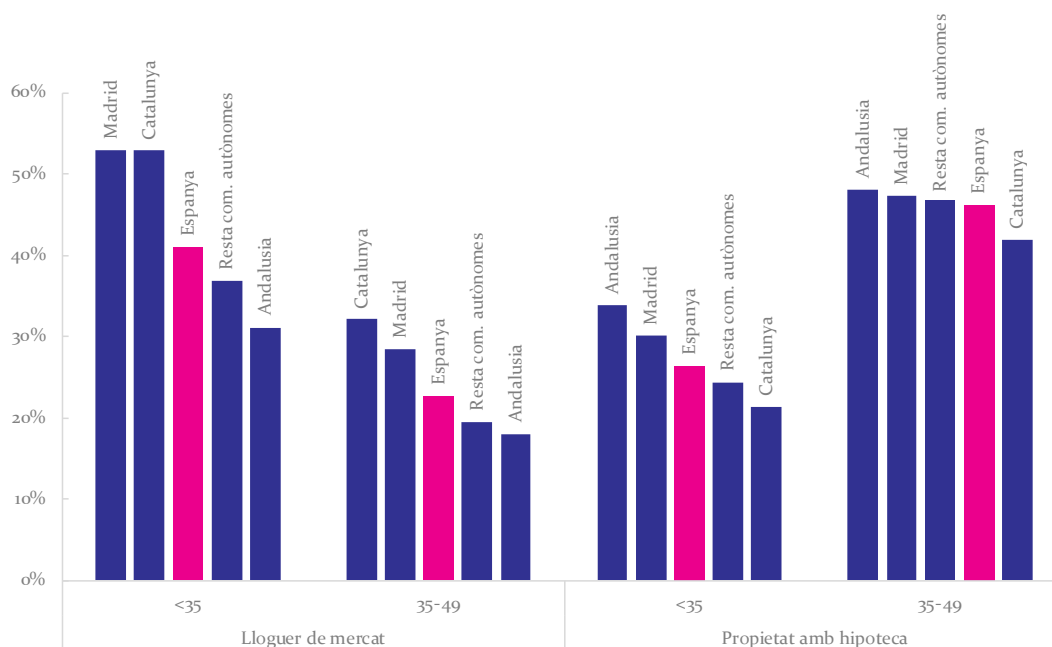
Tot i que dins d'un marc comú del sistema residencial, tradicionalment a Espanya s'han desenvolupat i mantingut importants diferències regionals. Per exemple, a Catalunya s'ha mantingut un parc d'habitatges de lloguer considerable tant als centres consolidats de les ciutats com en determinades àrees rurals. En canvi, a Madrid el parc de lloguer urbà ha disminuït bastant més.

No obstant això, podem destacar que més de la meitat dels joves menors de 35 anys viuen de lloguer a la Comunitat de Madrid, cosa que contrasta amb un percentatge que amb prou feines arriba al 30% a Andalusia. Aquestes diferències no són degudes a proporcions diferents de població urbana i rural a les regions. Si seleccionem només els joves independents que resideixen a les zones molt poblades, el diferencial apuntat es manté.

Tot plegat confirma que, als grans espais metropolitans d'Espanya, l'accés habitual dels joves a l'habitatge quan s'emancipen es produeix en lloguer de mercat.

Gràfic 5: Hi ha diferències regionals en l'accés a l'habitatge

Proporció de persones responsables d'una llar en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca segons la comunitat autònoma (menors de 50 anys per gran grup d'edat)



Font: INE, «Enquesta de condicions de vida», 2019.

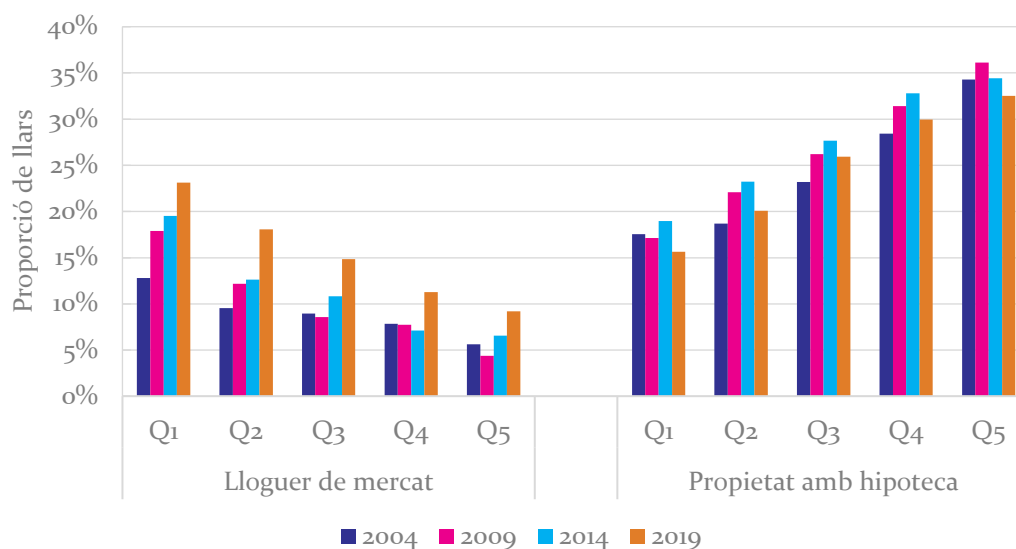
6 En els últims anys, s'ha incrementat el pes del lloguer en tots els nivells socioeconòmics, no només a les llars més modestes

Hi ha una forta relació entre el nivell de renda de les llars i el pes del lloguer o de la propietat amb hipoteca. A mesura que augmenta la capacitat econòmica de les llars, la proporció de llars que viuen en règim de lloguer de mercat disminueix i augmenta el percentatge de llars en règim de propietat amb hipoteca. Aquest esquema d'heterogeneïtat social en l'accés a l'habitatge, tot i que és estable, ha experimentat alguns canvis significatius en els últims anys. Encara és d'hora per confirmar si ens trobem davant de veritables canvis estructurals o si simplement estem observant la ressaca de la crisi de 2008, que la crisi de la covid-19 podria reforçar i allargar en el temps.

D'entrada, l'augment del pes del lloguer va començar a les llars més modestes, però últimament s'ha generalitzat a tot l'espectre social. D'altra banda, la disminució del pes de la propietat amb hipoteca s'ha produït en tots els quintils de renda. Finalment, mentre que en el passat les llars amb més possibilitats econòmiques vivien més sovint de lloguer o pagant hipoteca, actualment aquest tret d'heterogeneïtat social s'està desdibuixant.

Gràfic 6: El lloguer i les hipoteques tenen distribucions oposades segons el nivell de renda; no obstant això, l'increment recent del lloguer és generalitzat

Canvi temporal en la proporció estandarditzada de persones responsables d'una llar en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca per quintil de renda disponible equivalent



Nota: les proporcions s'han estandarditzat per grans grups d'edat. Els quintils s'han calculat en funció de la distribució de les llars segons la seva renda disponible equivalent.

Font: INE, «Enquesta de condicions de vida», diversos anys.

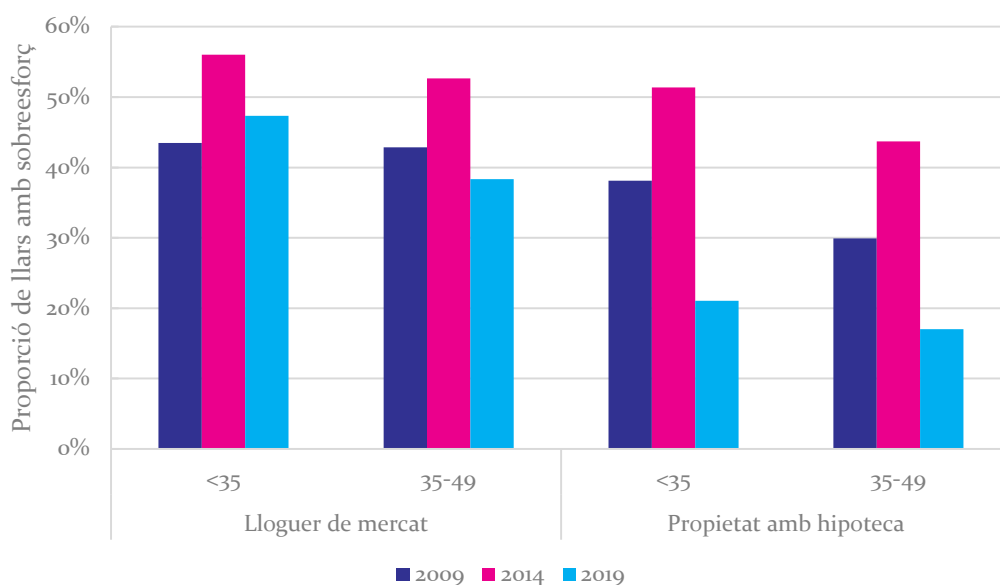
7 Gairebé el 50% dels menors de 35 anys que viuen de lloguer experimenten una situació de sobre esforç econòmic per pagar l'habitatge

L'increment del pes del lloguer no comporta una disminució de l'esforç econòmic que han de fer les llars. Per tant, es pot argumentar que la variació en els pesos del lloguer de mercat i la propietat amb hipoteca té a veure més amb determinants de l'oferta (per exemple, criteris més restrictius en la concessió d'hipoteques) que no pas amb un canvi fonamental en les preferències de la demanda de les llars espanyoles, tot i que potser sí que té a veure amb les seves condicions de solvència.

Al voltant d'un 50% de les llars encapçalades per menors de 50 anys en règim de lloguer de mercat o propietat amb hipoteca havien de fer un sobre esforç econòmic per afrontar els pagaments mensuals de l'habitatge el 2014. Es va arribar a aquest nivell a conseqüència de la gran crisi financera i, malgrat que posteriorment el sobre esforç va disminuir, actualment es manté en nivells alts pel que fa al lloguer de mercat. La disminució del sobre esforç pel que fa a les hipoteques té més a veure amb la selectivitat positiva de les llars que accedeixen a una hipoteca (enduriment dels criteris de concessió, per exemple) que no pas amb una millora de la situació de les llars.

Gràfic 7: El sobre esforç econòmic és més gran en el lloguer de mercat, i va arribar al màxim després de la gran crisi financera

Canvi temporal en la proporció de llars en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca que han de fer un sobre esforç econòmic, per edat de la primera persona de referència



Font: INE, «Enquesta de condicions de vida», diversos anys.

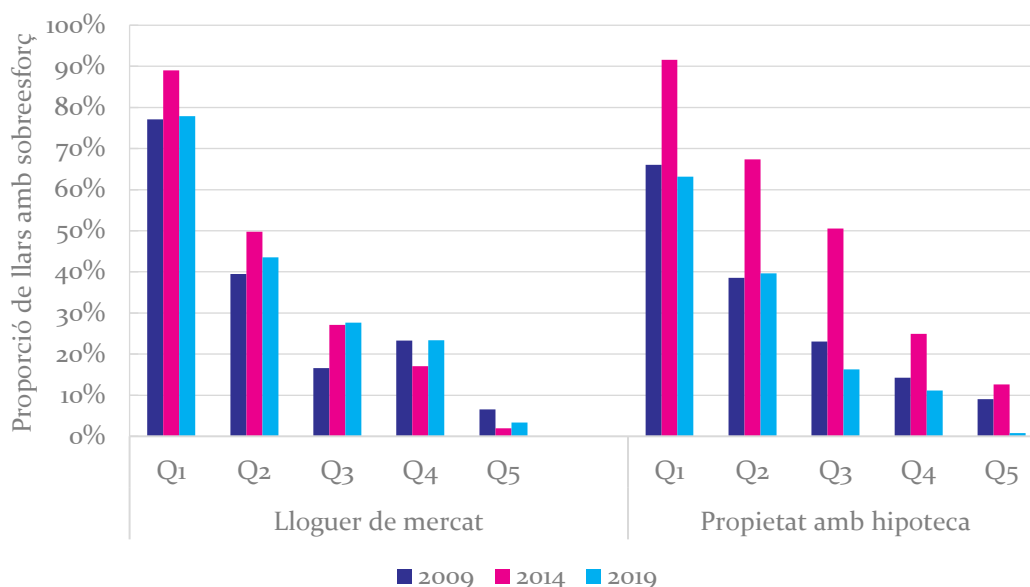
8 Gairebé el 80% de les llars amb menys ingressos que viuen de lloguer fan un sobreesforç econòmic per pagar l'habitatge

Existeix una intensa relació positiva entre nivell d'ingressos i percentatge de llars que han de fer un sobreesforç econòmic. Aquesta relació fonamental no s'ha vist alterada per la successió de les diferents conjuntures econòmiques. El sobreesforç relacionat amb el lloguer de mercat és molt més estable i indiferent a les conjuntures econòmiques que no pas el relacionat amb la propietat amb hipoteca, situació que es reproduïx en tots els quintils de renda.

Val la pena fixar-se en el primer quintil d'ingressos. Un 80 % de les llars d'aquest quintil que viuen de lloguer han de fer un sobreesforç. És a dir, tenir uns ingressos baixos, viure de lloguer i tenir un nivell elevat d'inseguretat residencial van units. Actualment, hi ha una intensa endogeneïtat entre totes tres característiques. Gairebé cap llar del cinquè quintil, el d'ingressos més elevats, no es veu obligada a fer un sobreesforç.

Gràfic 8: El sobreesforç econòmic és estructural en el lloguer, mentre que és més sensible a la conjuntura en la propietat amb hipoteca

Canvi temporal en la proporció de llars en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca que han de fer un sobreesforç econòmic, segons el quintil d'ingressos



Nota: els indicadors estan estandarditzats per edat de les persones de referència.

Font: INE, «Enquesta de condicions de vida», diversos anys.

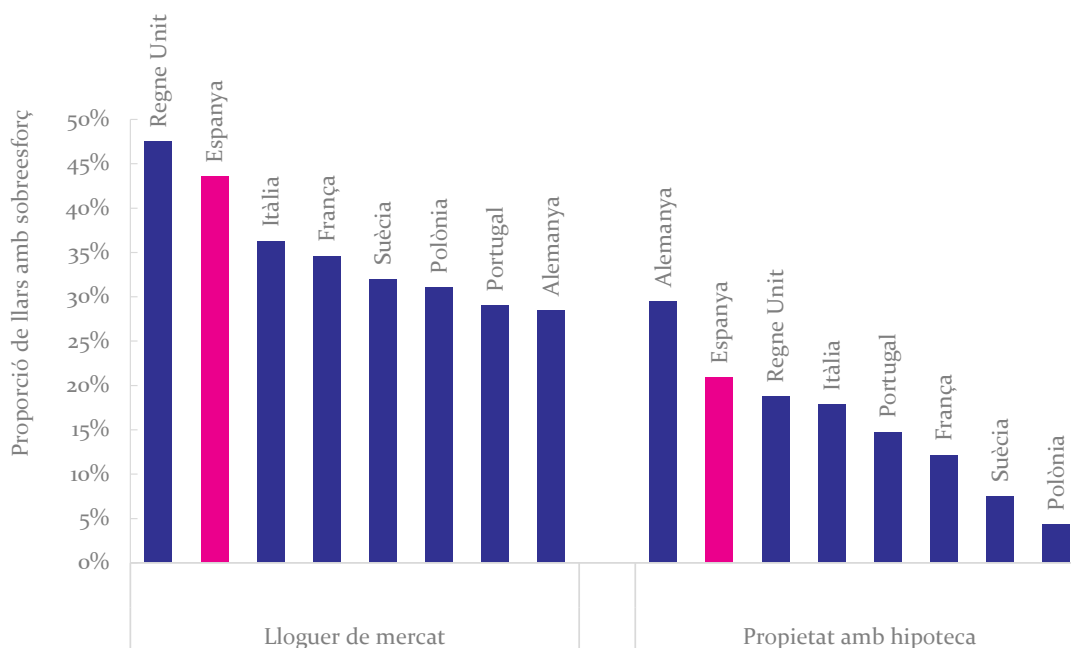
9 Espanya se situa al capdavant dels països europeus en què els joves tenen més problemes econòmics relacionats amb l'habitatge

El sobreesforç residencial és fruit de la combinació d'ingressos baixos (com hem vist a l'apartat anterior) i manca d'opcions d'habitatge més assequibles, especialment pel que fa al lloguer. Per tant, concorren problemes de demanda i d'oferta. L'expansió del lloguer de les últimes dècades, juntament amb la manca de protecció efectiva de les llars més vulnerables, apunta que la gravetat del sobreesforç residencial que observem a Espanya no es produeix en altres països on la regulació i la protecció de l'accés a l'habitatge per part dels poders públics estan més desenvolupades. No sorprèn constatar que Espanya se situa al capdavant dels països analitzats en nivell de sobreesforç, tant pel que fa al lloguer de mercat com pel que fa a la propietat amb hipoteca.

Altres trets de l'heterogeneïtat del sobreesforç econòmic són compartits. Als països analitzats, el sobreesforç normalment és més elevat entre les llars que viuen en règim de lloguer de mercat que no pas entre les que viuen en règim de propietat amb hipoteca. L'excepció és Alemanya, on el baix nivell de sobreesforç en el lloguer és igualat pel nivell de sobreesforç de les llars amb hipoteca.

Gràfic 9: Espanya presenta un elevat sobreesforç econòmic tant pel que fa al lloguer de mercat com pel que fa a la propietat amb hipoteca en comparació amb altres països europeus

Proporció de llars en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca que han de fer un sobreesforç econòmic, per països



Nota: les dades del Regne Unit i Itàlia són de 2018. Els indicadors estan estandarditzats per edat de les persones de referència.

Font: Eurostat, «European Union Statistics on Income and Living Conditions», 2019.

10

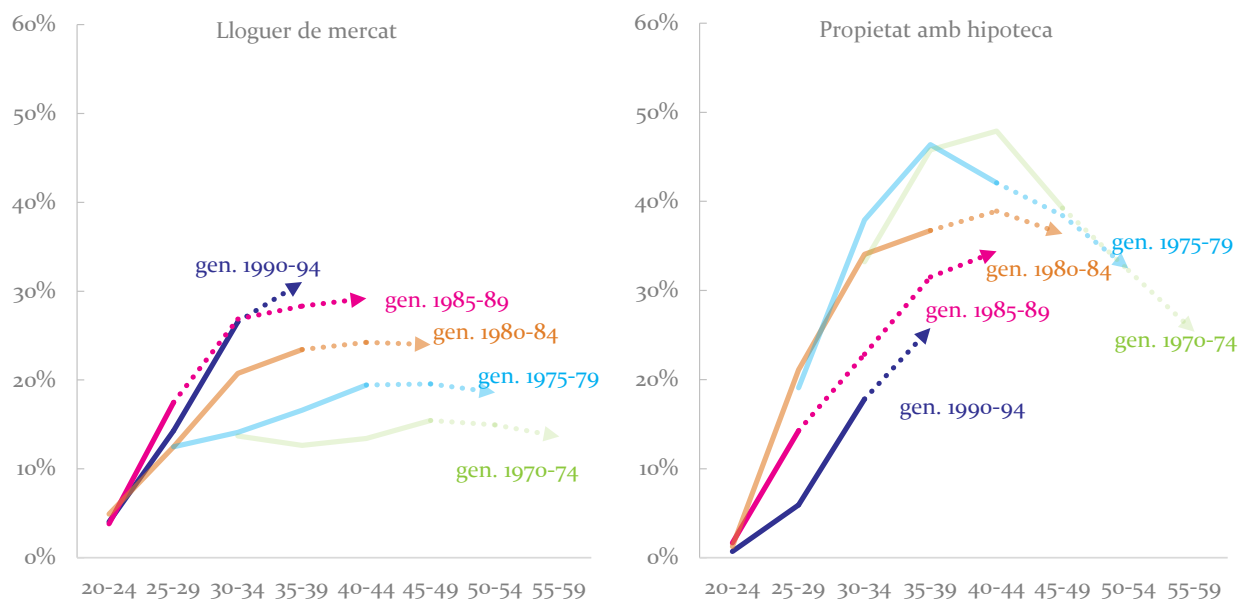
La crisi de la covid-19 esclata en un país amb més inquilins, amb un perfil menys jove i, per tant, més insegur residencialment

El 2019, per primera vegada en moltes dècades, una generació de joves s'endinsava en la trentena amb una proporció més elevada d'inquilins en règim de lloguer de mercat que en règim de propietat amb hipoteca. Es tracta de la generació nascuda entre 1985 i 1989, inclosa en l'anomenada «generació mil·lennista». Si projectem les trajectòries generacionals des de 2004 fins a 2029, podem deduir que aquesta situació es repetirà en generacions més joves, com es pot veure en la generació nascuda entre 1990 i 1994 (la qual també està afectada per un nivell més baix d'emancipació residencial). Generacions successives, ja dins de l'anomenada «generació Z», arribaran a nivells més alts de lloguer de mercat i els mantindran durant més temps (amb un nivell de protecció baix i un nivell de sobre esforç elevat).

Si les tendències del passat recent i del present es consoliden en el futur, haurem de deixar de parlar d'Espanya com un país de propietaris, almenys en el cas de la població jove i madura-jove. Aquest serà el context en el qual caldrà oferir alternatives de protecció pública a una població probablement molt afectada per la crisi econòmica derivada de la covid-19.

Gràfic 10: El pes del lloguer augmenta en cada nova generació

Trajectòries generacionals previsibles (de 2004 a 2029) de la proporció de persones que encapçalen una llar en règim de lloguer de mercat i propietat amb hipoteca, per edat*



Nota: les seccions puntejades corresponen als indicadors projectats.

(*) Numerador: persones de cada edat responsables d'una llar en un tipus de tinença o en l'altre. Denominador: total de persones de cada edat.

Font: INE, «Enquesta de condicions de vida», diversos anys, i elaboració pròpia.

Conclusions

Durant els últims anys, s'observen quatre tendències bàsiques de canvi en el sistema residencial espanyol:

1. S'abandona el model d'accés ràpid a la propietat per un de basat en l'accés inicial a través del lloguer de mercat, amb tendència a estendre's a edats més avançades.
2. Espanya es consolida com un país d'emancipació tardana. Aquest retard estructural en la independència residencial dels joves és relativament independent d'unes conjuntures econòmiques més o menys favorables.
3. Les llars espanyoles estan més exposades al mercat, sobretot les llars joves i madures-joves que viuen a les regions més urbanitzades d'Espanya. Tot i que el pes de la propietat amb hipoteca disminueix entre els joves, es manté una bombolla que afectarà un nombre important de llars fins a edats relativament avançades. Si abans predominava l'accés a l'habitatge a través d'hipoteca, ara aquesta opció ha estat substituïda per la dependència del lloguer de mercat.
4. A Espanya, l'exposició al mercat s'associa a un elevat esforç econòmic per part de les llars. Per tant, als problemes habituals d'accés, típics del sistema residencial espanyol, últimament s'hi ha afegit un gran problema d'inestabilitat i inseguretat residencials, que és especialment greu perquè afecta més les capes més desfavorides de la societat.

Davant aquest panorama de la situació residencial, cal actuar políticament de manera decidida; en alguns casos, innovant fora dels llocs comuns. El disseny de les mesures pot variar en funció de posicions ideològiques i disponibilitats econòmiques. No obstant això, caldria incidir en els àmbits que produiran beneficis en diferents grups d'edat i en les relacions intergeneracionals.



Actuacions proposades

1

Fomentar l'emancipació residencial, mitjançant ajudes directes (en el mercat de l'habitatge) o indirectes (en el mercat laboral), satisfà un dret individual, però també té interès general. Per exemple, animaria l'activitat econòmica, ja que incrementaria la demanda residencial directa i indirecta.

3

Cal passar d'unes polítiques d'habitatge centrades en l'estímul de la construcció residencial a unes polítiques centrades en la gestió del parc existent. La demanda residencial d'origen demogràfic se satisfarà cada cop més amb els habitatges que en el futur deixaran lliures les llars de persones grans dissoltes a causa de l'envelliment de la piràmide de població, per la qual cosa la nova construcció es limitarà bàsicament a restablir el parc obsolet i cobrir l'increment provocat per l'arribada periòdica de fluxos migratoris. Per tant, gestionar políticament el parc existent ha de tenir dos objectius clars:

- Facilitar la reutilització del parc vacant (per mortalitat dels seus membres o mobilitat residencial) per a l'ús demogràfic de les llars més joves, tot limitant la fricció en la transmissió.
- Reduir la inestabilitat i la inseguretat residencials que comporta l'alta exposició al mercat.

2

Cal deixar de pensar les polítiques d'habitatge com un vehicle per fomentar la inserció residencial de les noves llars i ampliar-les per posar en el centre d'interès l'estabilitat i la seguretat de les llars ja constituïdes. L'estabilitat residencial de les llars constituïdes beneficia la constitució familiar, i per tant incideix, entre altres coses, en el nivell de fecunditat. D'altra banda, també fomenta la solidaritat intergeneracional, ja que permet que l'emancipació dels fills s'endarrereixi en situacions de crisi.

4

Les polítiques de gestió del parc residencial han d'afavorir els col·lectius més vulnerables. A més, cal superar les polítiques públiques centrades en la construcció d'un parc residual d'habitatge de lloguer social, ja que el dèficit acumulat no podria ser actualitzat en un temps raonable. Una possible actuació alternativa seria aprofitar els habitatges que quedin lliures i no tinguin bona sortida al mercat normal per vehicular-los als col·lectius més necessitats.

Característiques de l'estudi

Les dades utilitzades en aquest estudi provenen de l'«Enquesta de condicions de vida», el seu equivalent europeu («European Union Statistics on Income and Living Conditions») i l'«Enquesta financera de les famílies». Aquestes dades només arriben fins a l'any 2019, just abans de l'inici de la crisi de la covid-19, per la qual cosa és impossible copsar els grans canvis que ha comportat la pandèmia. Malgrat això, es constata que la població espanyola va entrar en aquest període ple d'incerteses amb alguns paràmetres clarament preocupants, com ja hem exposat. Les edicions successives d'aquestes enquestes permetran seguir aquesta evolució.

El nou cens de població i habitatge previst per a l'any 2021, que combinarà diferents fonts d'informació, aprofundirà encara més en l'anàlisi de la situació residencial de la població espanyola, especialment en les dimensions regionals i locals.

Aquest estudi no aborda directament la qüestió de la inseguretat residencial expressada com a opinió subjectiva de les llars pel que fa a l'estabilitat en l'habitatge. El motiu és que aquesta informació no apareix a la font escollida, i per qüestions de coherència s'ha optat per abordar l'esforç econòmic, una altra dimensió de l'estabilitat. A la bibliografia es fan constar algunes referències que sí que aborden directament la inseguretat residencial.

També es deixa constància que aquest estudi és una exploració descriptiva de la realitat residencial espanyola. L'anàlisi causal d'aquests processos requeriria un altre tipus d'enfocament i metodologia que abordessin els elements individuals i contextuais que contribueixen a fer canviar el comportament residencial.



Referències

López-Colás, J.; Azevedo, A.; Módenes, J. A. (2020). «Análisis de la diversidad de la inseguridad residencial. España y los países mediterráneos en el contexto de los regímenes residenciales europeos». A: Cortés, Carlos, et al. (ed.) *Población y territorio. España tras la crisis de 2008*. Granada: Comares.

Módenes, J. A.; Azevedo, A. (2017). «Más alquiler, ¿también más inseguridad residencial? Nuevas tendencias en los hogares jóvenes españoles tras la crisis». A: *Revista de Estudios de Juventud*, 116, 95-109.

Módenes, J. A.; Fernández-Carro, C.; López-Colás, J. (2013). «La formación de hogares y la tenencia de vivienda de los jóvenes en la reconfiguración de los sistemas residenciales europeos». A: *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 17, 460.

Módenes, J. A.; López-Colás, J. (2014). «Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial?». A: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 148(1), 103-133.



La igualtat pendent

La persistència de la desigualtat d'oportunitats després de l'expansió educativa

Miguel Requena, Departament de Sociologia II, Universitat Nacional d'Educació a Distància
Leire Salazar, Departament de Sociologia II, Universitat Nacional d'Educació a Distància

77	Resum
78	Idees principals
79	La pauta històrica de desavantatge femení en l'educació s'ha invertit pràcticament en tots els nivells d'ensenyament
80	Gairebé el 40% dels infants menors de 3 anys estan escolaritzats, tot i que hi ha moltes diferències entre comunitats autònomes i per edats
82	Les llars amb més recursos educatius o econòmics escolaritzen més els infants d'entre 0 i 3 anys
83	Espanya lidera l'abandonament escolar prematur a la UE, sobretot entre els nois
84	Els recursos familiars, tant culturals com econòmics, estan molt relacionats amb l'abandonament escolar prematur
85	Espanya és un dels països de la UE amb un nombre més elevat de matrícules en educació terciària, amb una presència especialment destacada de les dones
86	La matriculació en educació terciària, que inclou els cicles superiors de la formació professional, es relaciona clarament amb els recursos familiars
87	L'expansió del sistema educatiu ha produït molta mobilitat educativa, però no ha eliminat els obstacles per superar el nivell dels pares
89	Conclusions
90	Actuacions proposades
91	Característiques de l'estudi
92	Referències

Resum

El sistema educatiu espanyol va experimentar una gran expansió sobretot a partir de la segona meitat del segle passat. Aquesta expansió ha permès augmentar el nivell formatiu de les generacions més joves, especialment en el cas de les dones. No obstant això, tot i que ha reduït les desigualtats educatives, no les ha erradicat. Avui dia es continua constatant una associació clara entre les condicions socioeconòmiques i culturals de les llars i la probabilitat d'escolarització primerenca dels infants, la taxa d'abandonament escolar i l'oportunitat dels fills i filles de cursar estudis terciaris. Resulta particularment preocupant la situació dels sectors socials amb poca formació i rendes baixes, que s'enfronten a grans dificultats a l'hora d'evitar que els seus fills obtinguin uns resultats educatius desfavorables.



Idees principals

1

L'històric desavantatge femení en l'educació s'ha invertit en gairebé tots els nivells d'ensenyament. Mentre que només un de cada tres titulats universitaris nascuts abans de 1940 era dona, aquesta composició s'ha invertit entre els nascuts després de 1980.

3

Les llars amb més recursos educatius o econòmics escolaritzen més els infants d'entre 0 i 3 anys: els fills petits de les llars amb un nivell educatiu alt estan fins a un 28% més escolaritzats que els de les llars amb un nivell educatiu baix.

5

La matriculació en l'educació terciària es relaciona clarament amb els recursos familiars: com més alt és l'estatus socioeconòmic dels progenitors, més accés tenen els fills a aquest nivell d'ensenyament.

7

L'evidència disponible suggereix que l'assistència remota a classe durant els confinaments provocats per la pandèmia de la covid-19 ha intensificat les desigualtats educatives.

2

Gairebé el 40% dels infants menors de 3 anys estan escolaritzats, per sobre de la mitjana europea. No obstant això, hi ha diferències notables entre les comunitats autònomes, que van disminuint amb l'edat dels infants.

4

Els recursos familiars, tant culturals com econòmics, estan molt relacionats amb l'abandonament escolar prematur, que, dins de la UE, lidera Espanya, sobretot entre els nois.

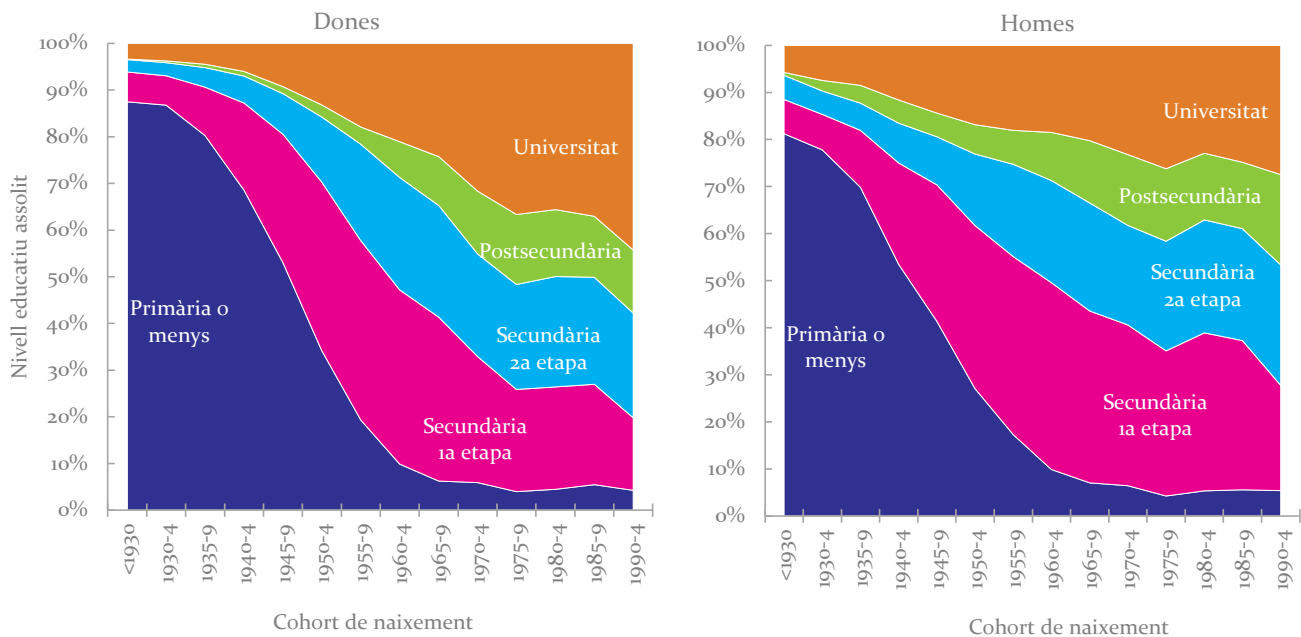
6

L'expansió del sistema educatiu ha produït molta mobilitat educativa, però no ha eliminat els obstacles per superar el nivell dels pares: gairebé la meitat dels fills de pares amb un nivell educatiu baix es queden en aquest nivell.

1 La pauta històrica de desavantatge femení en l'educació s'ha invertit pràcticament en tots els nivells d'ensenyament

Espanya va viure, sobretot durant la segona meitat el segle XX, una autèntica revolució educativa el resultat de la qual ha estat una elevació considerable i gairebé contínua del nivell educatiu mitjà del país i l'apropament als nivells educatius de les societats avançades. Sovint se sent a dir que les generacions més joves són les més formades de la nostra història. Una característica destacada d'aquest canvi generacional és que ha revertit les seculars desigualtats educatives de gènere fins a situar les dones en posició d'avantatge. Aquest fenomen es pot observar, sobretot, en l'educació universitària: si entre els nascuts abans de 1940 hi havia al voltant de 2 universitaris per cada universitària, la proporció passa a ser d'1,5 en sentit contrari quan es tenen en compte els nascuts després de 1980.

Gràfic 1: L'expansió de l'educació a Espanya durant el segle XX va ser molt profunda
Percentatge de persones segons el nivell educatiu, per cohort de naixement i sexe, a Espanya



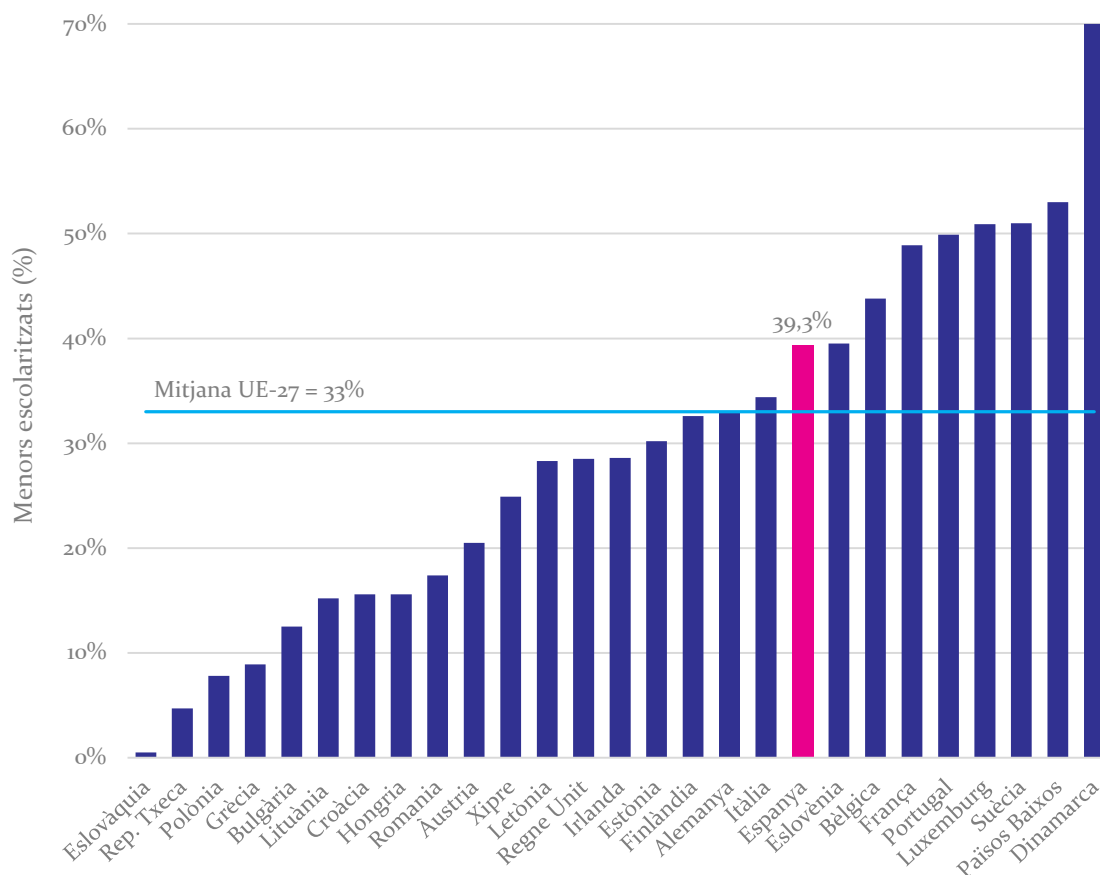
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de població activa» (EPA) 2019, INE.

2 Gairebé el 40% dels infants menors de 3 anys estan escolaritzats, tot i que hi ha moltes diferències entre comunitats autònomes i per edats

A Espanya, l'escolarització i la cura professional dels infants de 0 a 3 anys no són obligatòries ni gratuïtes. No obstant això, els primers anys de vida són crucials per al desenvolupament posterior de capacitats cognitives i d'altres tipus (socials, actitudinals, emocionals) que milloren les trajectòries educatives, prevenen el fracàs i l'abandonament escolar, potencien el rendiment acadèmic i, en definitiva, eleven el nivell educatiu de la població adulta. Fins fa poc, Espanya presentava baixos nivells relatius d'escolarització o cura professional en aquesta etapa primerenca, però en els últims anys s'ha arribat a cotes similars, i fins i tot superiors, a les dels països europeus. Per exemple, mentre que el 2016 la mitjana de la UE-27 se situava en un 33% d'escolarització o cura professional en aquestes edats, Espanya ja havia arribat al 39,3%. Com que ja ens trobem en aquest nivell, ara un dels reptes és garantir que l'ampliació de la cobertura pública no s'aconsegueixi a costa d'empobrir la qualitat del servei.

Gràfic 2: Espanya se situa per sobre de la mitjana de la UE pel que fa a escolarització primerenca

Percentatge de menors de 3 anys inscrits en educació infantil o en serveis professionals de cura als països de la UE, 2016

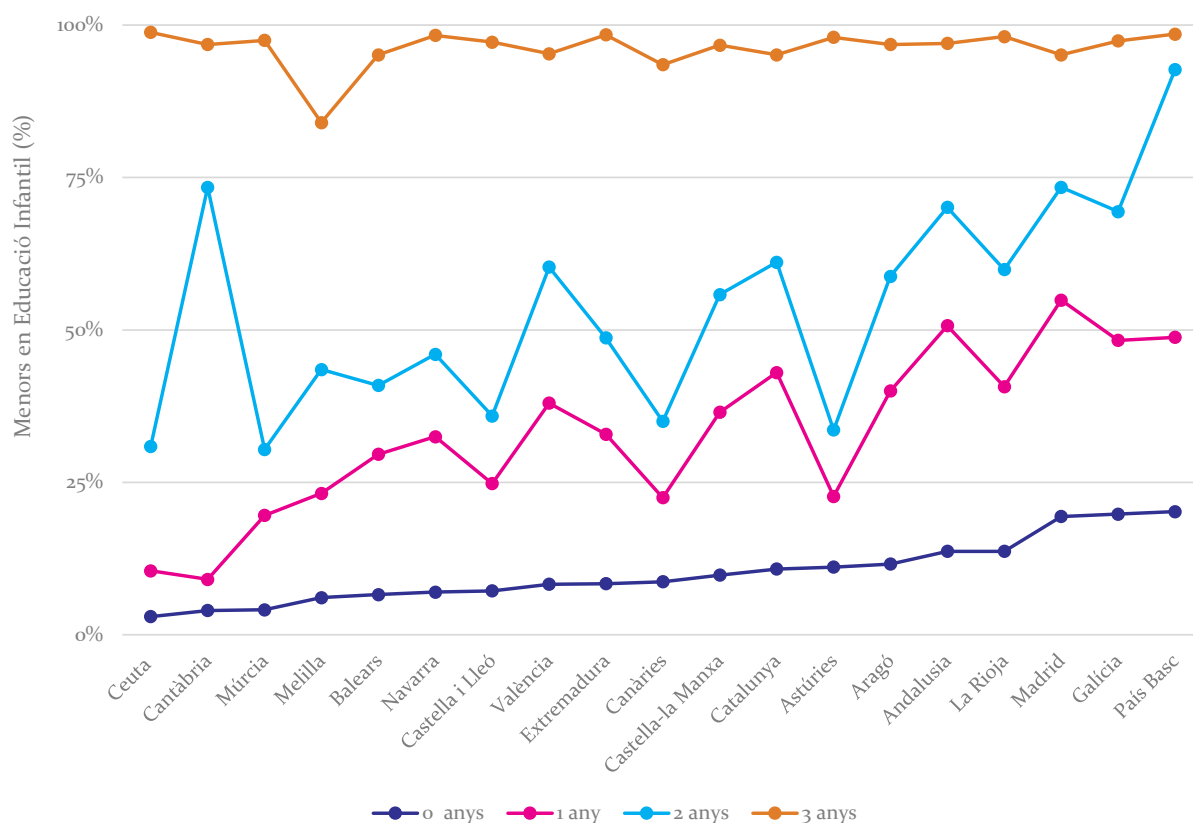


Font: Flisi i Blasko (2019), a partir de dades de l'EU-SILC («European Union Statistics on Income and Living Conditions») 2016.

Pel que fa al detall per edats i regions, s'observa que als tres anys l'escolarització ja està àmpliament generalitzada; als dos anys, les proporcions fluctuen àmpliament al voltant del 50%; entre els infants d'un any, les oscil·lacions són igualment acusades, amb un rang molt ampli de variació que va del 10 al 50%, i per sota de l'any, les diferències es troben entre un 3 i un 20%. La variació entre les diverses comunitats autònomes és molt notable, tot i que no s'observen pautes clares.

Gràfic 3: Les diferències entre comunitats autònomes pel que fa a escolarització primerenca són notables, tot i que disminueixen amb l'edat dels infants

Percentatge de menors de 3 anys inscrits en educació infantil segons la comunitat autònoma, per edat, 2019



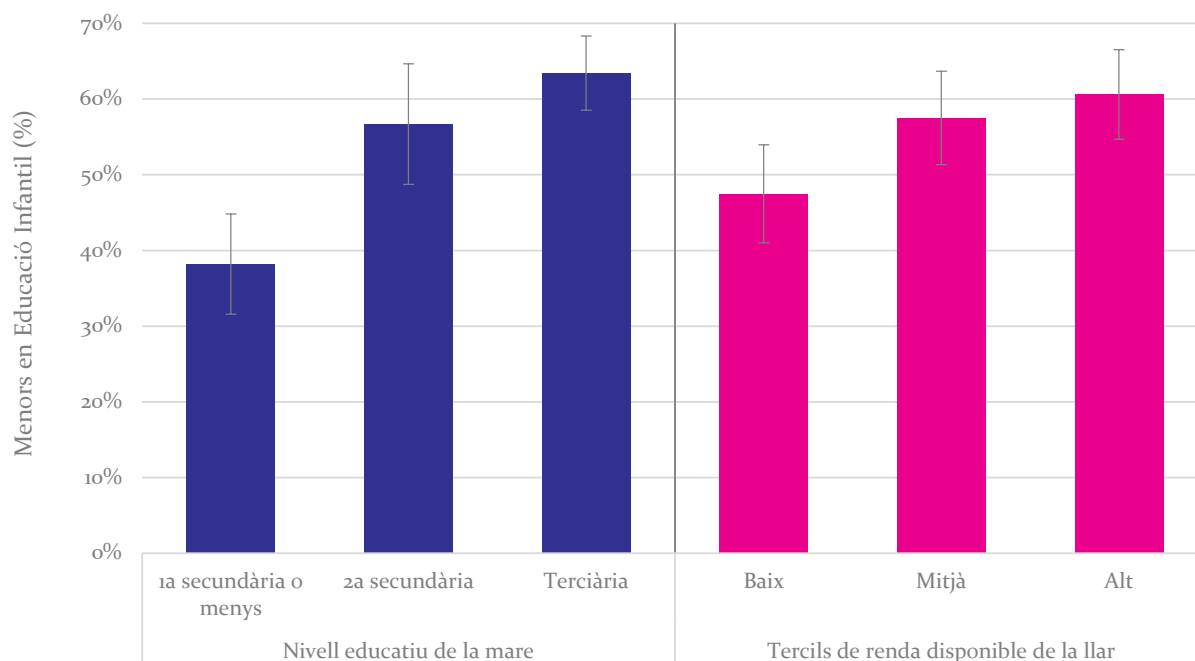
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV)» 2019, INE.

3 Les llars amb més recursos educatius o econòmics escolaritzen més els infants d'entre 0 i 3 anys

A Espanya, l'accés dels infants menors de 3 anys a l'escolarització o a serveis professionals de cura depèn, en una mesura important, de l'estatus socioeconòmic de les llars. Si agafem els estudis materns com a indicador, constatem que els fills de 0 a 3 anys de mares amb educació terciària tenen un 70% més de probabilitats d'estar escolaritzats que els seus anàlegs de mares amb educació secundària de primera etapa o un nivell inferior, i un 12% més que els fills de mares amb educació secundària de segona etapa. La bretxa associada a la posició econòmica de la llar és més petita, però també rellevant: els infants de les llars situades en el tercil superior de renda disponible tenen un 28% més de probabilitats d'estar escolaritzats o en un servei de cura professional que els del tercil inferior, percentatge que es redueix fins al 5% si els comparem amb els del tercil del mig. Al seu torn, els infants de les llars situades en el tercil del mig tenen un 21% més de probabilitats d'escolarització o cura professional primerenca que els del tercil baix. Tant si la posició socioeconòmica es defineix mitjançant factors educatius com econòmics, les diferències més rellevants en aquesta fase preescolar s'observen entre les posicions baixes i la resta. Això crea una situació contrària a l'objectiu de reduir la desigualtat d'oportunitats educatives: aquests infants en desavantatge són precisament els que més necessiten els estímuls (que des de l'escola infantil poden pal·liar o compensar els dèficits educatius de les seves famílies d'origen), però són els que menys accés hi tenen.

Gràfic 4: Com millor és l'estatus socioeconòmic, més elevada és la taxa d'escolarització primerenca

Percentatge d'infants menors de 3 anys en educació infantil, per posició socioeconòmica, 2019



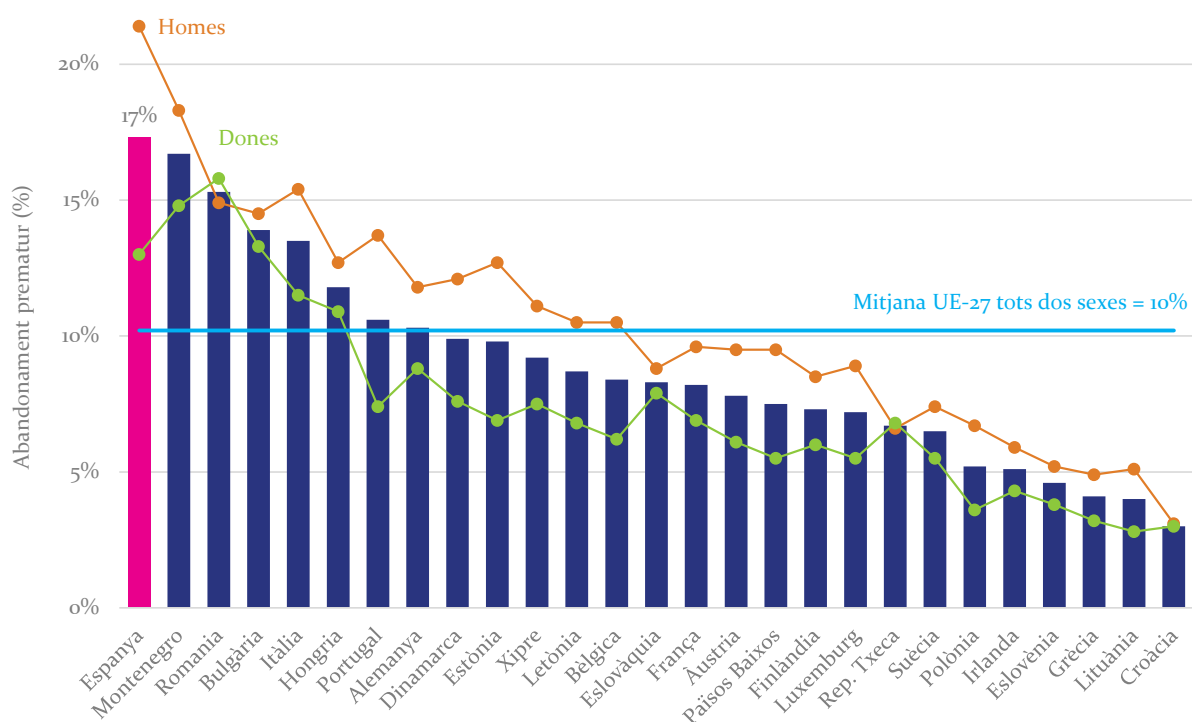
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV)» 2019, INE.

4 Espanya lidera l'abandonament escolar prematur a la UE, sobretot entre els nois

Espanya és el país europeu amb una prevalença més elevada d'abandonament escolar prematur (AEP). Un de cada sis joves d'entre 18 i 24 anys no ha acabat cap curs amb un nivell almenys equivalent a l'ESO i no està cursant cap altre tipus de formació reglada. Aquesta mala posició, molt allunyada de la mitjana europea –a Espanya hi ha un 70% més d'aquests joves en situació d'AEP–, persisteix malgrat la reducció de les taxes d'abandonament que s'ha constatat durant els últims anys. Amb tota probabilitat, aquesta reducció ha tingut a veure, entre altres factors, amb la dràstica disminució de l'oferta de feines poc qualificades en els sectors de la construcció, la restauració i l'agricultura provocada per la Gran Recessió i la caiguda consegüent dels costos d'oportunitat de continuar estudiant. Reforça aquest argument el fet que l'AEP hagi caigut molt durant la pandèmia de la covid-19. Tot i que l'AEP està més estès entre els nois a pràcticament tots els països europeus, aquesta circumstància és especialment notòria a Espanya, on l'any 2019 més d'un de cada cinc nois (21,4%) es trobava en aquesta situació, la proporció més alta de la UE. Així doncs, un noi espanyol és un 60% més propens a abandonar els estudis de manera primerenca que una noia, davant del 40% de la mitjana europea. Només Portugal, els Països Baixos, Polònia, Estònia i Lituània tenen un dèficit educatiu masculí relatiu comparable en aquest indicador. Es tracta d'un fenomen complex que, en part, respon a l'estructura particular del mercat de treball espanyol, a la qual se sumaria un ampli ventall d'altres factors: psicosociològics, institucionals, etc.

Gràfic 5: Espanya té el pitjor registre d'abandonament escolar prematur d'Europa

Percentatge total i per sexes de persones que abandonen els estudis de manera prematura als països de la UE, 2019



Nota: es produeix AEP quan una persona d'entre 18 i 24 anys no acaba els nivells superiors a l'ESO i no cursa cap altra formació reglada.

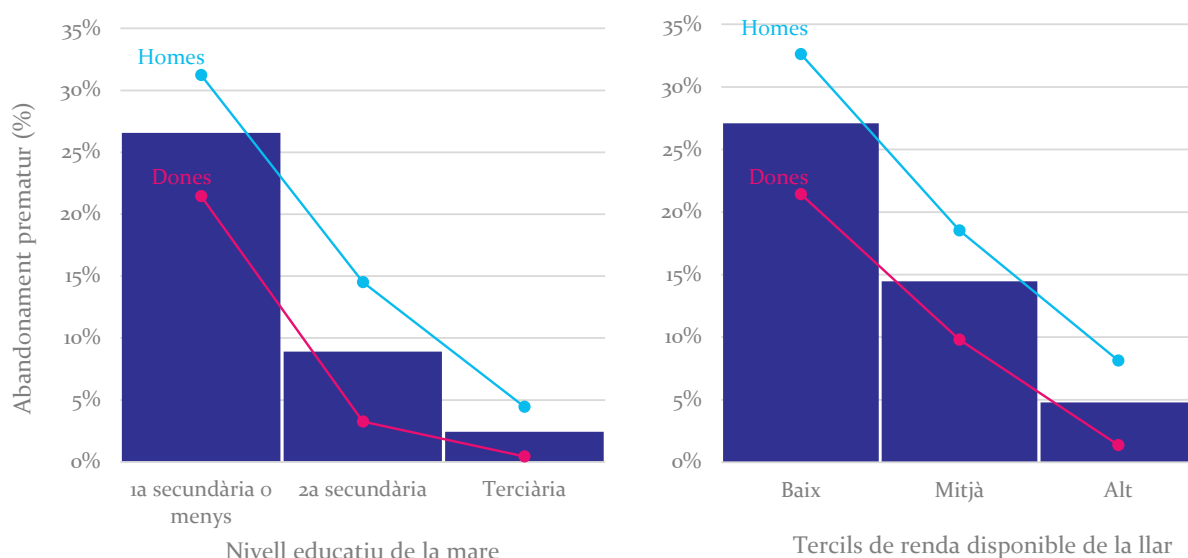
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Eurostat EU Labour Force Survey (LFS)» 2019.

5 Els recursos familiars, tant culturals com econòmics, estan molt relacionats amb l'abandonament escolar prematur

L'AEP no es distribueix de manera igualitària entre tots els sectors socials, sinó que està associat als recursos educatius, culturals i econòmics de la llar d'origen. Els fills de mares amb un nivell educatiu baix (primera etapa de secundària o inferior) tenen gairebé 11 vegades més de probabilitats d'AEP que la resta. Així mateix, els fills de llars situades en el tercil inferior de renda tenen unes probabilitats 6 vegades més altes d'abandonar prematurament els estudis. Aquests condicionants socioeconòmics afecten tots dos sexes: entre les filles de mares amb un nivell educatiu alt, per exemple, l'AEP amb prou feines existeix. Com ja s'observava en la fase preescolar, el diferencial de l'AEP és més pronunciat entre els segments socials baixos i els mitjans que entre aquests i els alts.

Gràfic 6: Com més alt és l'estatus socioeconòmic, menys abandonament escolar prematur es constata

Percentatge total i per sexes de persones que abandonen els estudis de manera primerenca segons el nivell educatiu de la mare i els terçils de renda disponible de la llar, 2019



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV)» 2019, INE.

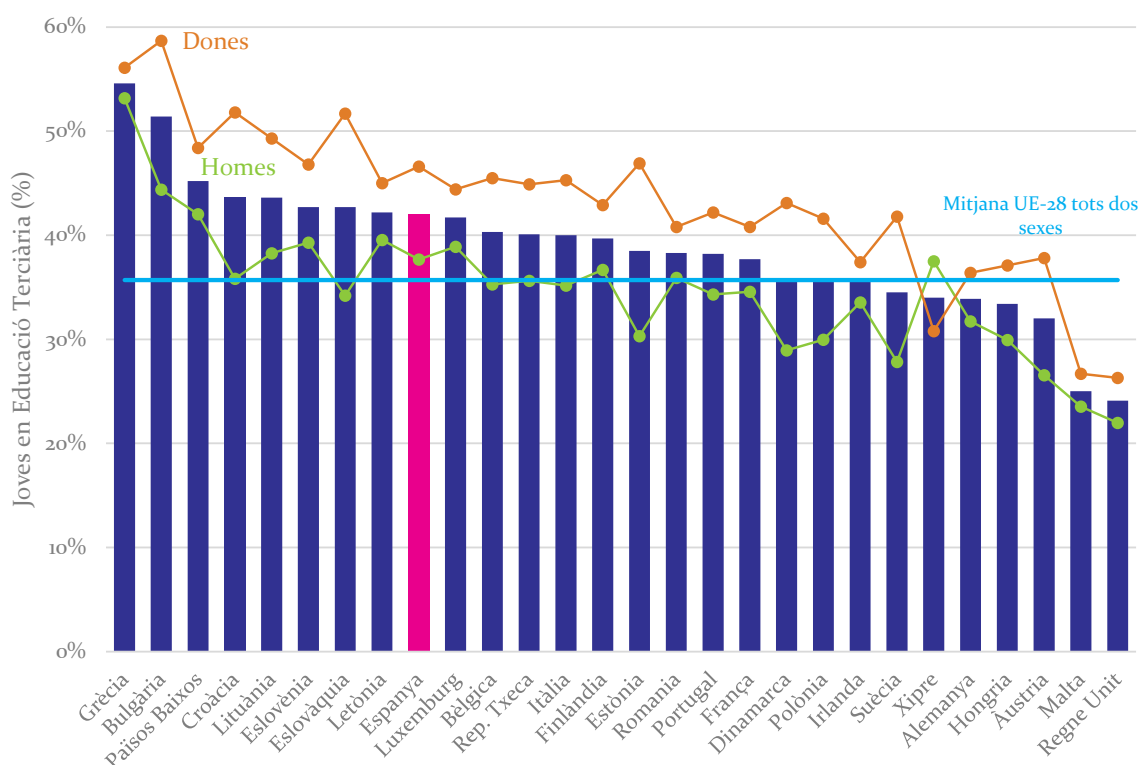
A més de les causes d'abandonament que ja hem vist, les importants diferències entre comunitats autònomes –taxes baixes al País Basc, Astúries, Cantàbria, Madrid o Navarra i molt altes a Ceuta, Melilla, Andalusia i les Balears– apunten a altres factors específics de cada regió. La distribució desigual de recursos socioeconòmics a les diverses zones, les pautes històriques diferencials en l'alfabetització de la població, certs elements del disseny dels ensenyaments i del disseny institucional més general, la demanda desigual d'ocupació per a aquest segment d'edat en diversos sectors i els diversos patrons d'especialització productiva contribueixen, sens dubte, a explicar aquestes diferències.

6 Espanya és un dels països de la UE amb un nombre més elevat de matrícules en educació terciària, amb una presència especialment destacada de les dones

Un altre dels efectes de l'expansió del sistema educatiu a Espanya ha estat l'ampliació de l'ensenyament terciari i, en particular, l'universitari. El 2019 més de quatre de cada deu joves espanyols (42,2%) cursaven estudis de nivell terciari, per sobre de la mitjana europea (35,7%) i a la franja alta dels països amb més accés a aquest nivell d'educació, juntament amb Grècia, Bulgària, els Països Baixos, Croàcia i Lituània. També en l'educació terciària es repeteix, tant a Espanya com a la resta d'Europa (amb l'única excepció de Xipre), la pauta de més presència femenina. Així doncs, per cada deu dones espanyoles que cursen estudis terciaris només ho fan vuit homes.

Gràfic 7: Espanya ocupa una bona posició en la classificació europea de joves que cursen educació terciària

Percentatge total i per sexes de la població de 20-24 anys que cursa educació terciària en diversos països europeus, 2019



Nota: percentatge de població d'entre 20 i 24 anys que cursa estudis terciaris (nivell 5 i superior de la International Standard Classification of Education [ISCED 2011]).

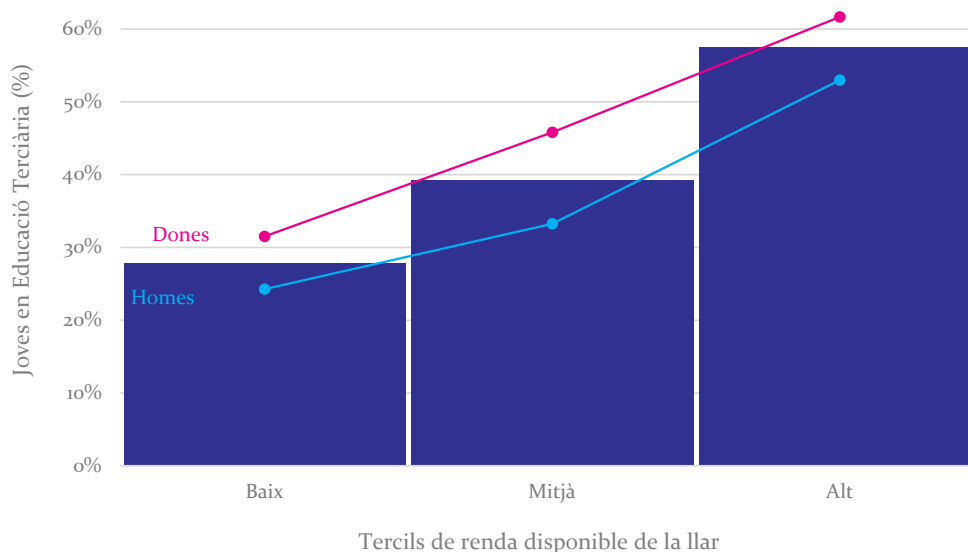
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Eurostat EU Labour Force Survey (LFS)» 2019.

7 La matriculació en educació terciària, que inclou els cicles superiors de la formació professional, es relaciona clarament amb els recursos familiars

L'expansió notable que ha viscut el sistema educatiu espanyol en els nivells superiors d'ensenyament no significa que hagin desaparegut les desigualtats a l'hora d'accedir-hi. De fet, com millor és l'estatus socioeconòmic dels pares, més alt és l'índex d'accés dels seus fills i filles a l'ensenyament terciari. El 2019, una persona procedent d'una llar amb ingressos alts tenia el doble de probabilitats de cursar educació terciària que una altra d'una llar amb ingressos baixos. Aquest avantatge educatiu dels segments d'ingressos alts sobre els d'ingressos mitjans és similar al dels segments d'ingressos mitjans sobre els d'ingressos baixos (una mica més d'un 40% superior en cada cas).

Gràfic 8: Com més elevada és la renda disponible de la llar, més probabilitats hi ha de cursar educació terciària

Percentatge total i per sexes de la població de 20-24 anys que cursa educació terciària a Espanya, per tercils de renda disponible de la llar, 2019



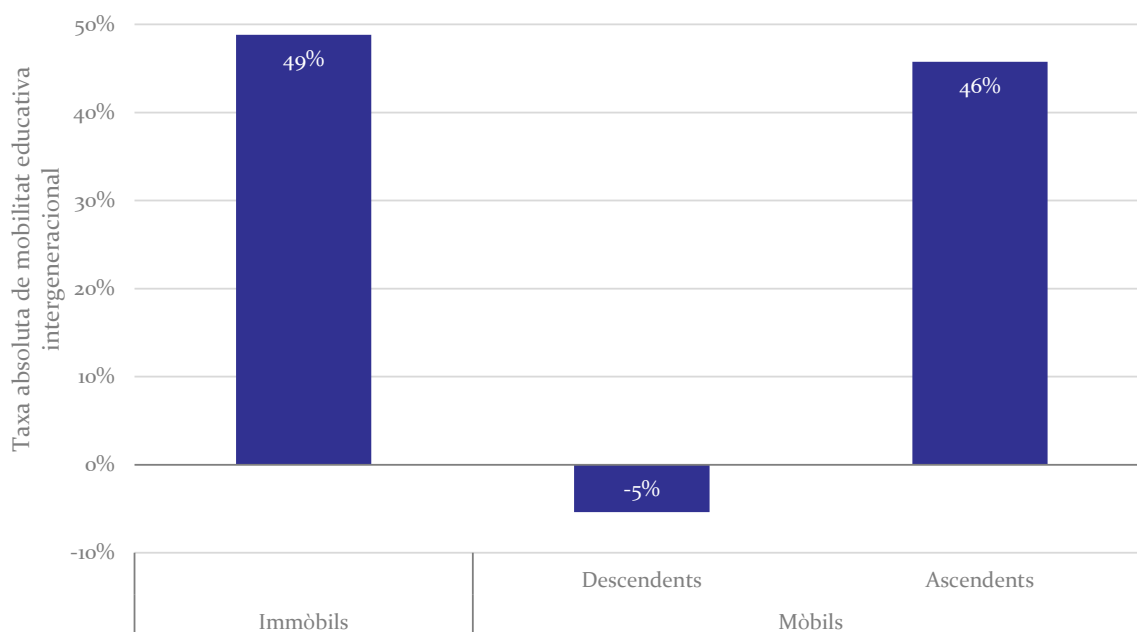
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Eurostat EU Labour Force Survey (LFS)» 2019.

Aquests diferencials educatius associats als recursos materials s'observen de manera igual en homes i dones, si bé el 2019 les dones cursaven ensenyaments terciaris en una mesura superior que els homes, independentment del nivell d'ingressos familiar.

8 L'expansió del sistema educatiu ha produït molta mobilitat educativa, però no ha eliminat els obstacles per superar el nivell dels pares

La gran expansió del sistema educatiu espanyol –i, en particular, l'accés creixent als nivells més alts de formació– ha suposat una mobilitat considerable, majoritàriament ascendent. Així doncs, dels espanyols nascuts entre 1970 i 1994, aproximadament el 50% ha assolit un nivell educatiu superior al patern; un percentatge similar, el mateix que el patern, i només el 5% s'ha quedat en un nivell inferior.

Gràfic 9: Entre els qui tenen un nivell educatiu diferent del dels pares, la majoria el superen
Percentatge de la cohort de fills amb un nivell d'estudis igual que el dels seus pares (immòbils), inferior (descendents) o superior (ascendents), 2019



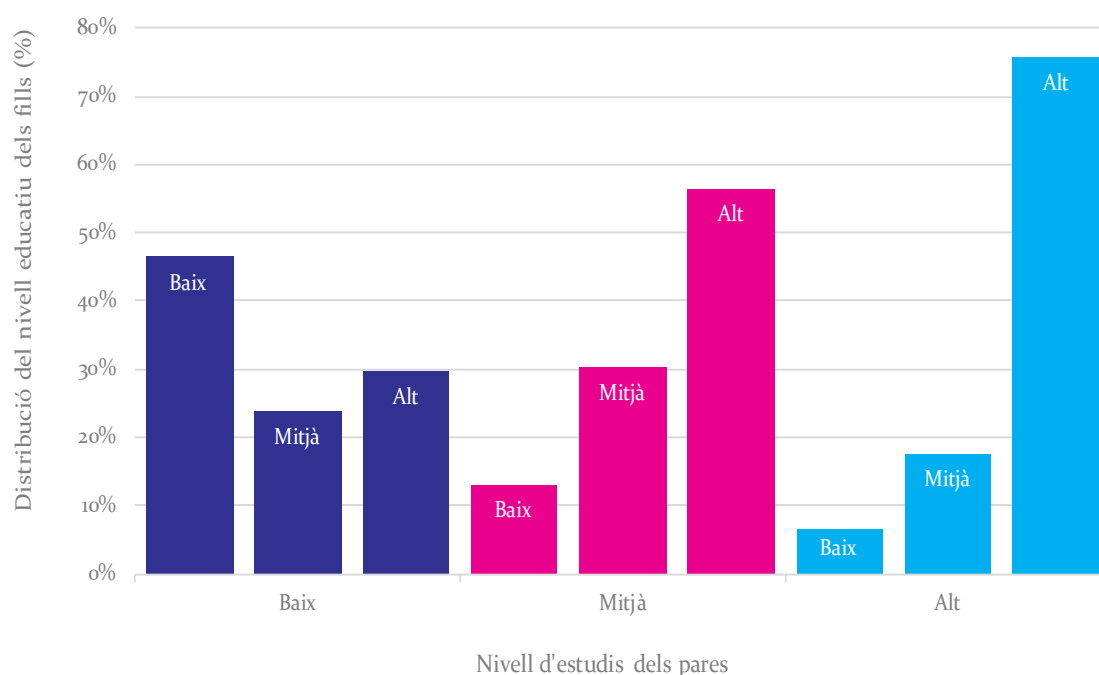
Nota: població de 25 a 59 anys exclusivament. Per definir el nivell d'estudis dels pares es té en compte el més alt del pare o la mare.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV)» 2019, INE.

Malgrat aquest grau de mobilitat educativa, provocat per l'expansió del sistema, l'accés als títols continua depenent de l'estatus socioeconòmic de la família d'origen. Així doncs, al voltant de la meitat dels fills d'origen educatiu baix es queden en aquest nivell, mentre que fins a tres de cada quatre fills d'origen educatiu alt aconsegueixen mantenir-se en aquesta categoria. Els fills de llars d'origen baix són 3,5 vegades més propensos a quedar-se en un nivell baix d'estudis que els de llars d'origen mitjà, i fins a 7 vegades més propensos que els de llars d'origen alt.

Gràfic 10: La mobilitat educativa depèn de l'origen social

Percentatge de la cohort de fills amb un nivell d'estudis baix, mitjà i superior segons el nivell d'estudis dels pares, 2019



Nota: població de 25 a 59 anys exclusivament. Nivell baix = educació secundària de primera etapa o inferior; nivell mitjà = educació secundària de segona etapa; nivell alt = educació superior.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'«Enquesta de condicions de vida (ECV)» 2019, INE.

Conclusions

Malgrat els beneficis indubtables que ha suposat per a la societat espanyola, l'expansió del sistema educatiu, que va començar a mitjan segle passat i ha continuat fins a l'actualitat, no ha erradicat les desigualtats educatives associades a l'estatus socioeconòmic. Tot i que les generacions successives han anat assolint clarament nivells formatius més elevats que les anteriors, els recursos econòmics i culturals de les famílies continuen condicionant de manera evident les oportunitats de progrés en el sistema escolar. En tots els nivells educatius, des de l'etapa infantil no obligatòria fins a la universitària, els fills de famílies amb més recursos estan més escolaritzats. L'abandonament prematur també està enormement influït pels recursos de les famílies, i és especialment acusat entre els nois. Tot i que a l'Espanya de les darreres dècades ha predominat l'ascens social, les circumstàncies a què s'enfronten actualment els fills de famílies amb menys recursos són especialment difícils. Aquests resultats ens recorden que encara hi ha marge per dissenyar polítiques públiques que aprofundeixin en la igualtat d'oportunitats educatives, ja que aquestes continuen constituint la millor via per accedir a altres recursos desitjables socialment (per exemple, salut, feina i renda).

Finalment, de moment no tenim evidències consolidades sobre els efectes de la pandèmia de la covid-19 en les desigualtats educatives. No obstant això, els estudis disponibles suggereixen que el tancament de les escoles i l'assistència remota a classe durant els confinaments les haurien pogut intensificar. Carretero *et al.* (2021) apunten la possibilitat que l'ús massiu de mitjans digitals hagi pogut agreujar la situació dels estudiants amb un estatus socioeconòmic baix, que, com que acusen més l'exclusió digital, tenen més dificultats per accedir a l'ensenyament en línia. Un estudi danès recent (Jæger i Blaabæk, 2020) sobre l'ús dels recursos de les biblioteques mostra que la pandèmia de la covid-19 va augmentar la desigualtat en les oportunitats d'aprenentatge, perquè les famílies acomodades van recórrer de manera més sistemàtica i intensiva a les biblioteques que les famílies en situació de desavantatge. Un estudi britànic sobre l'ús del temps (Andrew *et al.*, 2020) mostra que és molt probable que el temps dedicat per les famílies a les pràctiques d'aprenentatge dels infants (4-15 anys) aguditzi la bretxa de rendiment educatiu entre famílies amb estatus socioeconòmics diferents. Durant el tancament de les escoles al Regne Unit, els fills de les llars més acomodades van dedicar un 30% més de temps cada dia a activitats d'aprenentatge; van tenir més accés a recursos individualitzats com ara xats i classes particulars, i a casa disposaven de més i millors equips per a l'educació en línia que els fills de les famílies del quintil inferior d'ingressos. Al marge de les qüestions relacionades amb el temps i els recursos específics que les famílies han dedicat a activitats formatives, durant la crisi sanitària les possibilitats de mantenir la feina i de teletreballar no s'han repartit de manera homogènia per origen social.



Actuacions proposades

1

Reduir substancialment els costos de matrícula, menjador i extensió de jornada, així com augmentar l'oferta de centres de qualitat en zones vulnerables, amb l'objectiu d'estimular l'accés de les famílies amb menys recursos a l'educació en el tram 0-3.

3

Promoure intervencions de prevenció en l'àmbit escolar (detecció precoç de necessitats especials, programes de reforç, entre altres), sobretot entre els nois, per reduir l'abandonament prematur.

5

Oferir als estudiants amb menys recursos «segones oportunitats» i «passarel·les» cap a l'educació terciària per reduir l'abandonament prematur del sistema educatiu.

2

Promoure opcions públiques de cura en la fase 0-6 que siguin flexibles i permetin compatibilitzar la cura parental i la professional.

4

Augmentar la inversió en beques en totes les etapes de l'educació formal per tal d'incrementar l'accés dels estudiants amb menys recursos als nivells superiors.

6

Reforçar el prestigi i l'atractiu social de la formació professional per reduir-ne el biaix per origen socioeconòmic i erigir-la en alternativa vàlida als estudis universitaris.



Característiques de l'estudi

El principal propòsit d'aquest estudi és descriptiu. Bàsicament, pretén oferir un mapa de les desigualtats educatives associades a l'estatus socioeconòmic que caracteritzen la participació en diverses de les fases del cicle formatiu: l'etapa preescolar, el tram final de l'educació obligatòria i l'accés a l'ensenyament terciari. També té com a objectiu establir el grau de persistència intergeneracional d'aquestes desigualtats entre els espanyols nascuts durant els anys setanta, vuitanta i noranta del segle passat. No obstant això, no entra a precisar els mecanismes que generen les desigualtats detectades en cadascun dels nivells ni a contrastar-ne la rellevància. L'objectiu és més modest, tot i que esperem que igualment útil: identificar els segments socials en què es concentren els colls d'ampolla associats a l'estatus socioeconòmic que fan difícil progressar en el sistema educatiu i acaben afectant la igualtat d'oportunitats en un àmbit tan transcendental com és el de l'educació. És precisament en aquests sectors desafavorits que s'haurien de centrar les actuacions per assegurar que l'educació pugui promoure la fluïdesa social.



Referències

Andrew, A.; Cattan, S.; Costa Dias, M.; Farquharson, C.; Kraftman, L.; Krutikova, S.; Phimister, A.; Sevilla, A. (2020). *Learning during the lockdown: Real-time data on children's experiences during home learning*. Institute for Fiscal Studies (IFS), nota informativa BN288, <https://www.ifs.org.uk/publications>.

Bernardi, F.; Requena, M. (2007). «Expansión del sistema educativo y reducción de la desigualdad de oportunidades en España». A: *Panorama Social*, 6, 74-91.

Carretero Gomez, S.; Napierala, J.; Bessios, A.; Mägi, E.; Pugacewicz, A.; Ranieri, M.; Triquet, K.; Lombaerts, K.; Robledo Bottcher, N.; Montanari, M.; Gonzalez Vazquez, I. (2021). *What did we learn from schooling practices during the COVID-19 lockdown?* EUR 30559 EN. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Cebolla-Boado, H.; Radl, J.; Salazar, L. (2017). «Preschool education as the great equalizer? A cross-country study into the sources of inequality in reading competence». A: *Acta Sociológica*, 60(1), 41-60.

Flisi, S.; Blasko, Z. (2019). *A note on early childhood education and care participation by socio-economic background*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Jæger, M. M.; Blaabæk, E. H. (2020). «Inequality in learning opportunities during Covid-19: Evidence from library takeout». A: *Research in Social Stratification and Mobility*, 68.

León, M.; Ranci, C.; Sabatinelli, S.; Ibáñez, Z. (2019). «Tensions between quantity and quality in social investment agendas: working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain». A: *Journal of European Social Policy*, 29(4), 564-576.

Merino, R.; Martínez García, J. S.; Valls, O. (2020). «Efectos secundarios y motivaciones de las personas jóvenes para escoger formación profesional». A: *Papers: Revista de Sociología*, 105(2), 259-77.

Ministeri d'Educació i Formació Professional (2021). Explotació de les variables educatives de l'«Enquesta de població activa», any 2020, 23 de febrer de 2021.



Demanda de redistribució de la renda a Espanya

El sistema fiscal espanyol s'adapta a la demanda social de redistribució?

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

94	Resum
95	Idees principals
96	La desigualtat a Espanya abans de la intervenció del sector públic és inferior a la mitjana de la UE-28
97	Des del 2008, a Espanya s'observa una disminució de l'impacte redistributiu dels impostos i les transferències monetàries
99	La desigualtat de la renda després de la intervenció del sector públic va augmentar entre el 2004 i el 2017, i se situa per sobre de la mitjana comunitària
100	El sector públic espanyol presenta una baixa capacitat redistributiva en comparació amb els països de referència
101	El nivell de pressió fiscal a Espanya es troba lluny de la mitjana dels països de la UE-28, cosa que limita la capacitat redistributiva del sistema
103	L'augment de la pressió fiscal derivat de l'increment de la imposició sobre el consum no ha aconseguit incrementar la redistribució
104	La societat espanyola té una demanda de redistribució molt superior a la mitjana de la UE-28, i aquest nivell es manté molt estable al llarg del temps
106	A Espanya la redistribució no s'adapta a la demanda de la societat
109	Característiques de l'estudi
110	Referències

Resum

A Espanya, la desigualtat de la renda abans d'impostos, transferències i resta de despesa pública se situa en una posició intermèdia dins la UE-28 i en comparació amb els països de referència d'aquest estudi. No obstant això, la desigualtat de la renda final, és a dir, després de l'actuació del sector públic, tendeix a ser de les més elevades. L'efecte redistributiu dels impostos i les transferències monetàries disminueix des del 2008, fins a situar-se per sota de la mitjana comunitària, i és el més baix dels països considerats. Aquest resultat s'explica, en certa mesura, per la combinació d'una pressió fiscal més baixa i un sistema fiscal poc progressiu, en el qual la imposició sobre el consum ha anat guanyant pes des del 2010. No obstant això, els ciutadans espanyols es mostren favorables que el Govern adopti mesures per reduir les desigualtats, una demanda que, a més, és elevada en comparació amb la resta de països i es manté estable al llarg del temps.



Idees principals

1

A Espanya, la desigualtat abans de la intervenció del sector públic és inferior a la mitjana de la UE-28, i se situa en una posició intermèdia en comparació amb els països de referència (Alemanya, Dinamarca, França, Itàlia, Països Baixos, Portugal, Regne Unit i Suècia).

3

La desigualtat de la renda després de la intervenció del sector públic va augmentar entre el 2004 i el 2017, i supera la mitjana comunitària. Dels països considerats, Espanya és el que presenta un nivell de desigualtat més elevat, només superat per Portugal.

5

El nivell de pressió fiscal a Espanya es troba allunyat de la mitjana dels països de la UE-28, cosa que limita la capacitat redistributiva del sistema.

7

La societat espanyola té una demanda de redistribució molt per sobre de la mitjana de la UE-28, i el nivell es manté molt estable al llarg del temps.

2

Des del 2008, a Espanya s'observa una disminució de l'impacte redistributiu derivat de l'actuació del sector públic, especialment de la redistribució generada pels impostos i les transferències monetàries.

4

El sector públic espanyol té una baixa capacitat redistributiva en comparació amb els països de referència, i des del 2013 Espanya és el país amb el nivell de redistribució més baix, molt per sota de la mitjana comunitària.

6

A partir del 2010, l'augment de la pressió fiscal no ha aconseguit incrementar la redistribució. Això pot ser perquè s'ha donat més importància a la imposició sobre el consum.

8

En definitiva, a Espanya la redistribució no s'adapta a la demanda de la societat. És a dir, en comparació amb la redistribució que duen a terme els països de referència, Espanya redistribueix menys malgrat que la demanda social de redistribució és més gran.

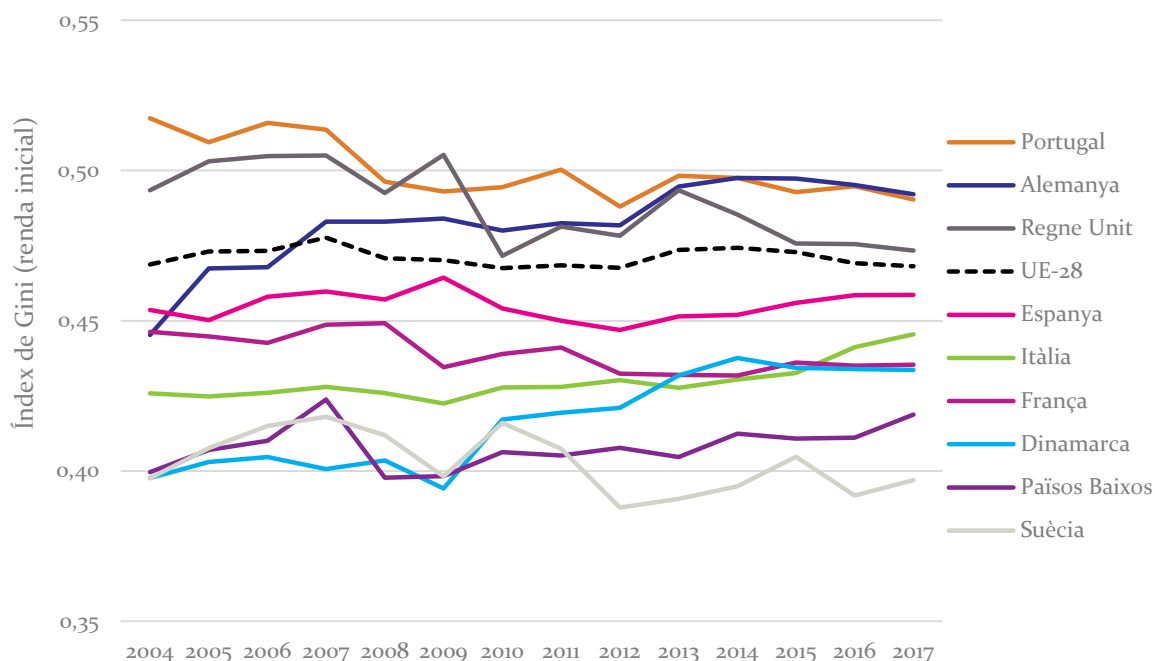
1 La desigualtat a Espanya abans de la intervenció del sector públic és inferior a la mitjana de la UE-28

El grau de desigualtat de la renda inicial, és a dir, abans de l'actuació del sector públic a través d'impostos i despesa pública, tot i que incloent-hi les pensions, va variar considerablement entre els països de la UE-28 durant el període 2004-2017. El nivell de desigualtat inicial a Espanya, mesurat a través de l'índex de Gini, es va situar per sota de la mitjana de la UE-28 durant tot el període, i en una posició intermèdia en compararlo amb el del conjunt de països de referència d'aquest estudi (Alemanya, Dinamarca, França, Itàlia, Països Baixos, Portugal, Regne Unit i Suècia).

La desigualtat inicial es va mantenir relativament estable a Espanya. No es pot identificar un efecte clar del cicle econòmic sobre el nivell de desigualtat. En efecte, el valor més elevat de l'índex de Gini el trobem el 2009, any en què el PIB va experimentar una forta caiguda del 3,8%, mentre que el valor més baix correspon a l'any 2012, en què el PIB també va caure un 3%. A partir d'aquell any, la desigualtat inicial va tendir a augmentar gradualment, malgrat que es va produir un creixement econòmic evident durant el període 2014-2017.

Gràfic 1: A Espanya, la desigualtat de la renda abans d'impostos, prestacions i resta de despesa pública és similar a la d'altres països europeus

Evolució de l'índex de Gini de la renda inicial a Espanya i en altres països europeus, 2004-2017



Nota: índex de Gini de la renda inicial, que inclou les pensions públiques, per llars i amb distribució proporcional de la renda entre els adults de cada llar.

Font: elaboració pròpia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

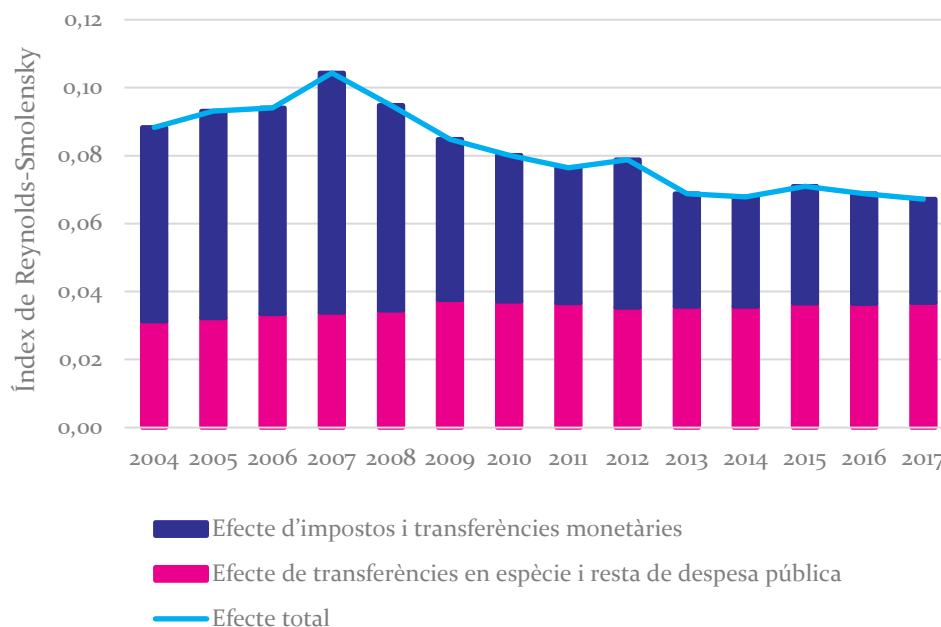
2 Des del 2008, a Espanya s'observa una disminució de l'impacte redistributiu dels impostos i les transferències monetàries

Com caldria esperar, l'actuació del sector públic a través dels impostos i la despesa pública permet reduir la desigualtat en la distribució inicial de la renda. Per mesurar-ne l'impacte redistributiu, s'utilitza l'índex de Reynolds-Smolensky (R-S), que mesura la diferència entre l'índex de Gini abans i després de l'actuació del sector públic. Per tant, com més alt sigui el valor d'aquest índex, més gran haurà estat la reducció de la desigualtat inicial.

A Espanya, l'impacte redistributiu derivat dels impostos i les transferències monetàries va augmentar entre el 2004 i el 2007, però a partir del 2008 va començar a disminuir, tendència que es va mantenir durant la resta del període. En canvi, l'impacte redistributiu que generen les transferències en espècie (principalment, sanitat i educació) i la resta de despesa pública (justícia, defensa, seguretat interior, etc.) es va mantenir molt estable al llarg de tot el període. Això fa que l'efecte redistributiu total arribi al nivell màxim el 2007, i que el mínim s'observi el 2017, l'últim any del període analitzat.

Gràfic 2: L'efecte redistributiu de l'actuació del sector públic a Espanya disminueix al llarg del període, especialment el derivat dels impostos i les transferències monetàries

Evolució de l'efecte redistributiu del sector públic a Espanya, mesurat mitjançant l'índex de Reynolds-Smolensky, 2004-2017



Nota: índex de Reynolds-Smolensky mesurat com la diferència entre el Gini de la renda inicial i el de la renda final.

Font: elaboració pròpia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

A priori, l'impacte redistributiu dels impostos i les transferències monetàries hauria de dependre del cicle econòmic. Això implicaria que, quan l'economia creix, la importància dels impostos augmenta i la de les transferències disminueix, amb l'objectiu d'estabilitzar l'economia. En coherència amb aquest objectiu estabilitzador, en èpoques de creixement, els impostos actuarien de manera procíclica, per la qual cosa el seu efecte redistributiu seria més gran, i a la inversa en èpoques de crisi. Això és el que passa clarament entre el 2004 i el 2008, època de fort creixement, i entre el 2009 i el 2013, anys de recessió. No obstant això, malgrat el fort creixement de l'economia espanyola entre el 2014 i el 2017, l'efecte redistributiu derivat dels impostos i les transferències monetàries es manté constant durant aquest període, i fins i tot disminueix lleugerament.

També s'observa que l'efecte redistributiu dels impostos i les transferències monetàries és molt superior al de la despesa pública a l'inici del període. Tanmateix, aquest disminueix, i fins i tot se situa lleugerament per sota a partir del 2013, quan s'introdueixen polítiques de contenció de la despesa pública global. Així doncs, sembla que aquestes polítiques tindrien un impacte significatiu sobre la capacitat redistributiva del sector públic.

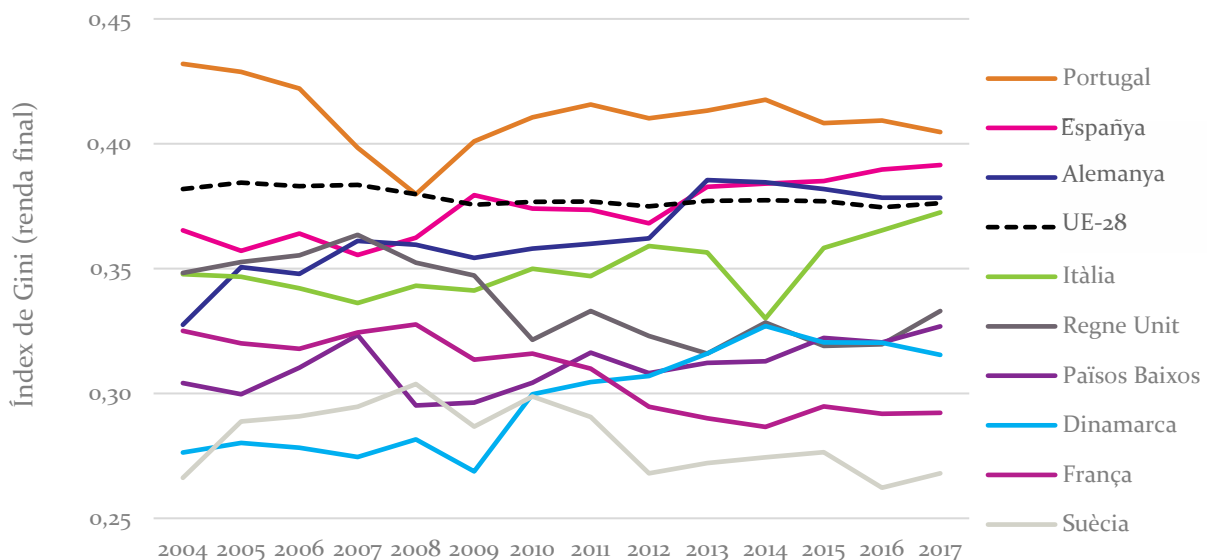
3 La desigualtat de la renda després de la intervenció del sector públic va augmentar entre el 2004 i el 2017, i se situa per sobre de la mitjana comunitària

L'impacte redistributiu més baix dels impostos i les transferències monetàries, juntament amb un cert increment de la desigualtat inicial, fa que la desigualtat en la distribució de la renda final a Espanya augmenti entre el 2004 i el 2017. L'índex de Gini de la renda final va augmentar un 7,2% entre el 2004 i el 2017 com a conseqüència d'un lleuger increment de la desigualtat de la renda inicial (+1,1%) i, sobretot, un increment de la desigualtat de la renda disponible (gairebé un 8%), és a dir, la renda després d'impostos i transferències monetàries. La desigualtat final ha anat augmentant de manera continuada a Espanya des del 2013.

Així doncs, malgrat que el nivell de desigualtat inicial se situa per sota de la mitjana comunitària, la desigualtat final, després de tenir en compte ingressos i despesa pública, és més elevada, i té tendència a anar-se allunyant d'aquesta mitjana. Dels països considerats, Espanya és el que presenta una desigualtat més elevada, només per darrere de Portugal, però, a diferència del que passa en aquest segon país, a Espanya últimament la desigualtat final tendeix a augmentar. És a dir, el nivell de desigualtat final a Espanya tendeix a igualar-se amb el de Portugal.

Gràfic 3: El nivell de desigualtat de la renda final a Espanya tendeix a augmentar amb el temps i se situa per sobre de la mitjana europea

Evolució de l'índex de Gini de la renda final a Espanya i als països de referència de la UE-28, 2004-2017



Nota: índex de Gini de la renda final de les llars, és a dir, renda inicial (incloent-hi les pensions) menys impostos i més transferències monetàries, transferències en espècie i resta de despesa pública.

Font: elaboració pròpia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

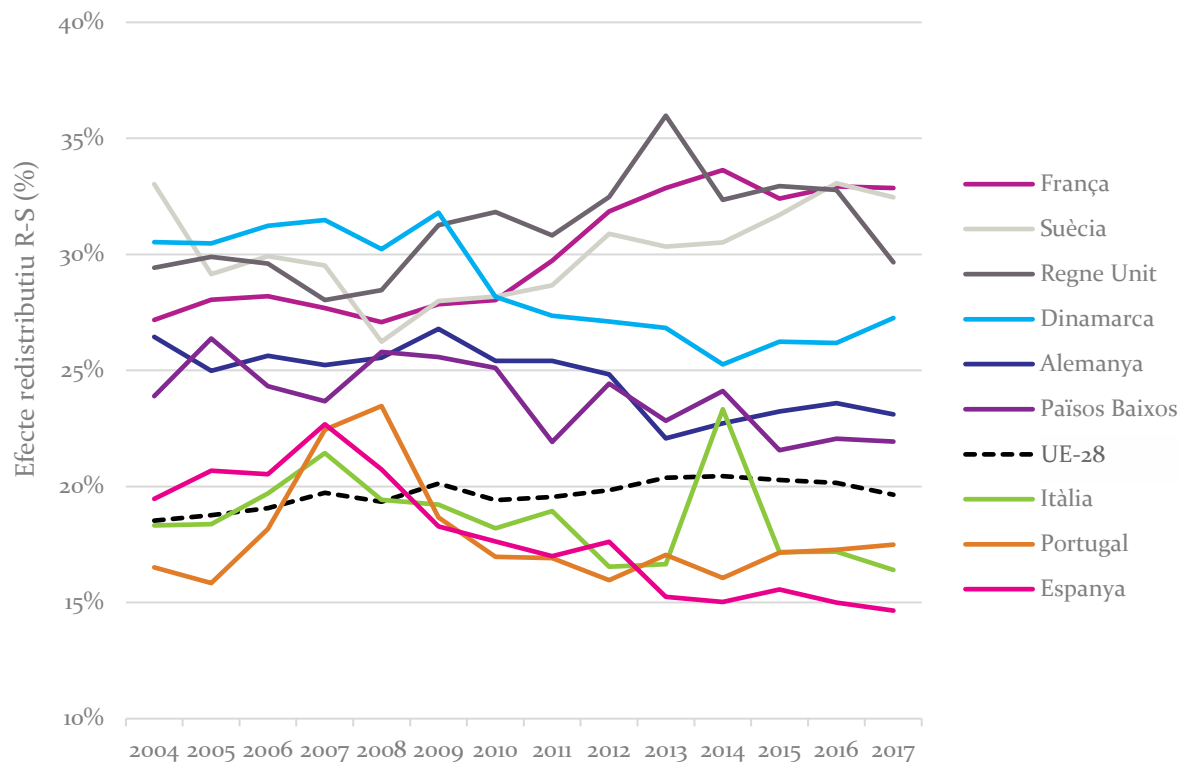
4 El sector públic espanyol presenta una baixa capacitat redistributiva en comparació amb els països de referència

L'actuació del sector públic a través d'impostos, transferències monetàries i resta de despesa pública aconsegueix disminuir el nivell de desigualtat en la renda final de les llars europees, tot i que l'efecte redistributiu total varia sensiblement entre països. L'element més destacable és que, dins dels països de referència, Espanya se situa a la banda inferior, i des del 2013 té l'impacte redistributiu més baix, clarament per sota de la mitjana comunitària.

Durant el període s'observa com l'efecte redistributiu en un país pot experimentar variacions al llarg del cicle econòmic. En el cas espanyol, crida l'atenció que l'efecte redistributiu total creixés durant la fase expansiva del cicle (2004-2007) i disminuís a partir del 2008, però llavors es mantingués constant al llarg del període 2014-2017, en què l'economia va créixer gairebé un 3% anual.

Gràfic 4: L'impacte redistributiu a Espanya tendeix a disminuir, i Espanya se situa com el país amb un impacte més baix des del 2013

Comparació de l'efecte redistributiu derivat d'impostos, transferències monetàries, transferències en espècie i resta de despesa pública, mesurat per mitjà de la reducció percentual de l'índex de Reynolds-Smolensky, 2004-2017



Nota: l'efecte redistributiu es calcula com la reducció percentual de l'índex de Reynolds-Smolensky respecte a l'índex de Gini de la renda inicial.

Font: elaboració pròpia a partir de la World Inequality Database, 2004-2017.

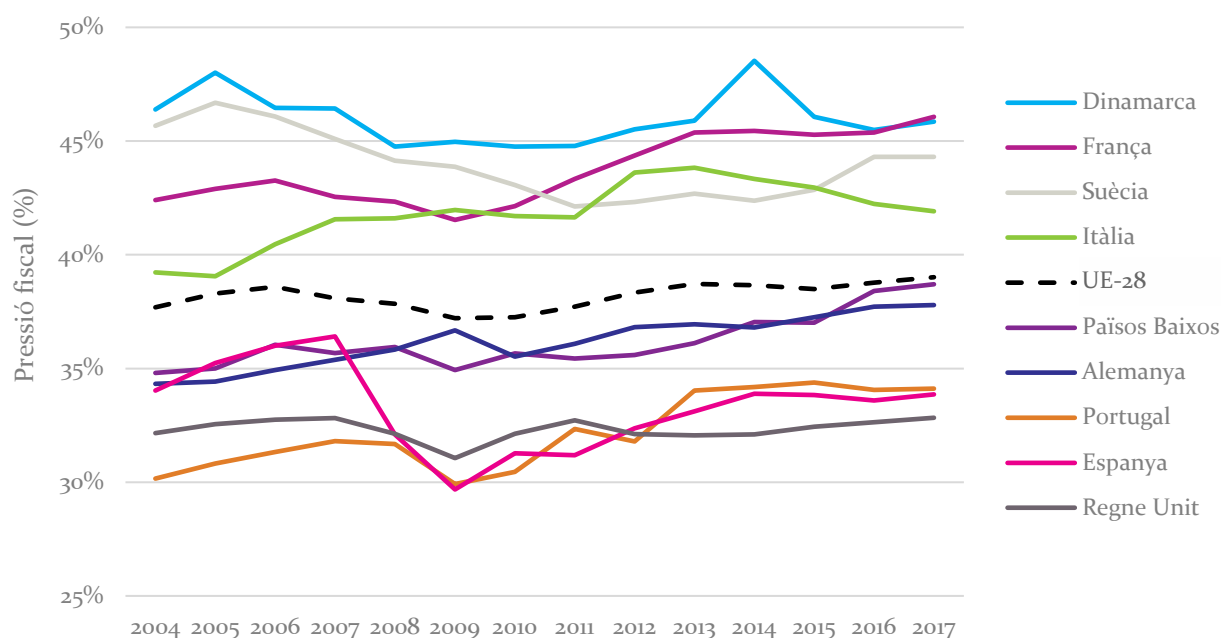
5 El nivell de pressió fiscal a Espanya es troba lluny de la mitjana dels països de la UE-28, cosa que limita la capacitat redistributiva del sistema

El sector públic pot redistribuir la renda a través de la despesa –mitjançant transferències monetàries o la prestació de serveis– o l'ingrés –mitjançant el sistema fiscal. Per la banda de l'ingrés, la redistribució requereix que el sistema fiscal en conjunt sigui progressiu. Així doncs, com més elevat sigui el nivell de pressió fiscal, entesa com el pes de la recaptació fiscal sobre el PIB, més elevada serà la redistribució. Per tant, una condició necessària per a la redistribució és que el sistema fiscal arribi a uns nivells de pressió fiscal relativament elevats. Si no és així, encara que hi hagi progressivitat, la capacitat redistributiva del sistema fiscal serà limitada.

Quan comparem els països de referència, veiem que Dinamarca i França són els que tenen un nivell de pressió fiscal més elevat, del voltant del 45%. A l'altre extrem hi tenim el Regne Unit, Espanya i Portugal, on la pressió fiscal mitjana se situa al voltant del 33%. Si tenim en compte que la mitjana de la UE-28 per al període analitzat se situa en el 38%, podem dir que Espanya presenta un nivell de pressió fiscal molt inferior al dels seus socis comunitaris.

Gràfic 5: El nivell de pressió fiscal a Espanya se situa per sota de la mitjana comunitària

Nivell de pressió fiscal a Espanya i als països de referència de la UE-28, 2004-2017



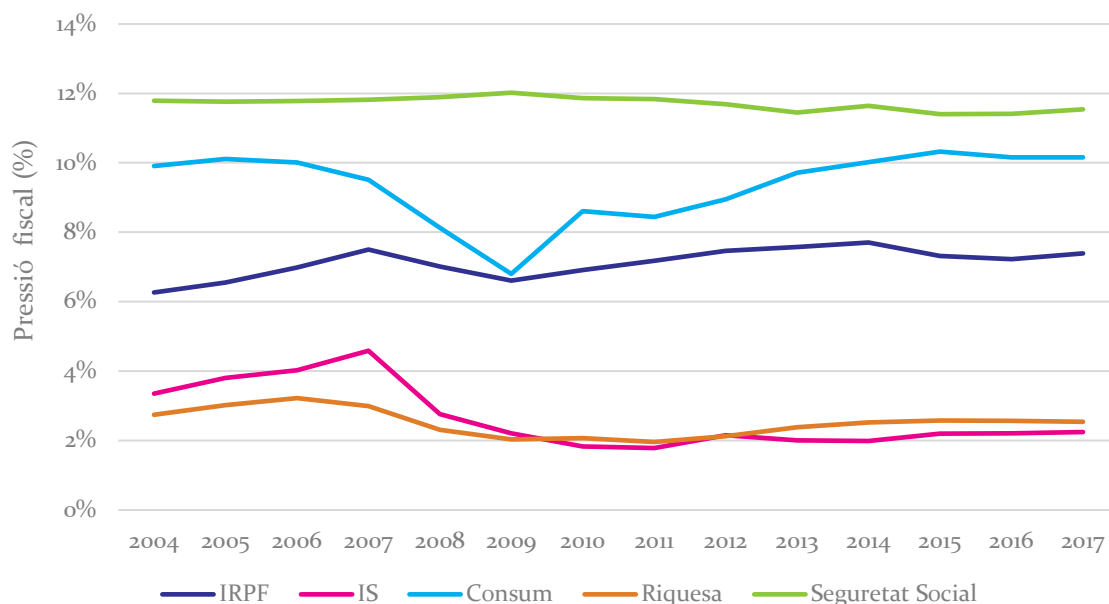
Nota: la pressió fiscal és la ràtio entre recaptació impositiva i PIB.

Font: elaboració pròpia a partir de les estadístiques tributàries de l'OCDE, 2004-2017.

Certament, que la pressió fiscal a Espanya sigui baixa en comparació amb els països de l'entorn no és per si sol un factor positiu ni negatiu, ja que aquest nivell i, consegüentment, l'envergadura del sector públic i el grau de redistribució l'han de decidir els ciutadans del país. Ara bé, aquesta diferència limita la capacitat redistributiva del sistema fiscal.

Si analitzem les figures impositives que integren la pressió fiscal a Espanya, les cotitzacions a la Seguretat Social són l'ingrés més important de la cistella impositiva; a l'altre extrem hi trobem l'impost de societats i el conjunt d'impostos que graven la riquesa (l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions i donacions, l'impost sobre béns immobles i l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats). Cal destacar que, des del 2009, la imposició sobre el consum ha augmentat 3 punts percentuals.

Gràfic 6: Les cotitzacions a la Seguretat Social són l'impost més important del sistema fiscal
Pressió fiscal per impost a Espanya, 2004-2017



Nota: cada sèrie representa la importància de cada figura impositiva sobre el PIB, de manera que la suma anual dels valors de cada sèrie acaba sent igual a la pressió fiscal total a Espanya. La sèrie «Seguretat Social» inclou les contribucions a càrrec de l'empleat i l'ocupador; la sèrie «consum» conté la recaptació de l'IVA i dels impostos especials, i «riquesa» engloba l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions i donacions, l'IBI i l'impost sobre transmissions patrimonials.

Font: elaboració pròpia a partir de les estadístiques tributàries de l'OCDE, 2004-2017.

6 L'augment de la pressió fiscal derivat de l'increment de la imposició sobre el consum no ha aconseguit incrementar la redistribució

A més de redistribuir, els impostos tenen un paper estabilitzador en l'economia. Així doncs, la pressió fiscal ha d'augmentar amb el creixement econòmic i disminuir quan l'economia cau. Per tant, en èpoques d'expansió econòmica, la redistribució hauria d'augmentar a causa de la prociclicitat dels impostos, i a la inversa durant les èpoques de recessió.

Aquesta relació entre redistribució (mesurada, de nou, com la reducció percentual de l'índex de Reynolds-Smolensky) i estabilització (pressió fiscal) s'observa clarament fins al 2009. D'una banda, entre el 2004 i el 2007, època d'expansió, la pressió fiscal augmenta, i també augmenta la redistribució. D'altra banda, entre el 2008 i el 2009, època de recessió, la pressió fiscal disminueix, i també disminueix la redistribució. En canvi, a partir del 2010, arran de l'èmfasi en els objectius de consolidació fiscal (bé reduint la despesa pública o bé augmentant els impostos), aquesta relació es trenca. En concret, entre el 2010 i el 2013, els impostos són contracíclics (augmenta la pressió fiscal malgrat que encara hi ha crisi), mentre que a partir del 2014 el nivell de pressió fiscal simplement s'estabilitza (al voltant del 34%) malgrat el creixement econòmic. El que passa a partir del 2010 és contradictori amb la funció d'estabilització de l'economia, i l'increment de la pressió fiscal no contribueix a la redistribució de la renda personal. És la forma de tisora que s'observa al gràfic.

Gràfic 7: A partir del 2010, malgrat que la pressió fiscal augmenta, l'impacte redistributiu disminueix

Relació entre el nivell total de pressió fiscal i la reducció percentual de l'efecte redistributiu, 2004-2017



Font: elaboració pròpia a partir de la World Inequality Database i les estadístiques tributàries de l'OCDE, 2004-2017.

Quina explicació hi pot haver per a aquesta circumstància? Com s'ha vist, entre el 2010 i el 2017 la importància de la imposició sobre el consum va créixer de manera significativa. És a dir, l'increment de pressió fiscal que s'ha produït a Espanya des del 2010 ha estat principalment a través d'una forma de gravamen regressiva respecte de la renda.

7

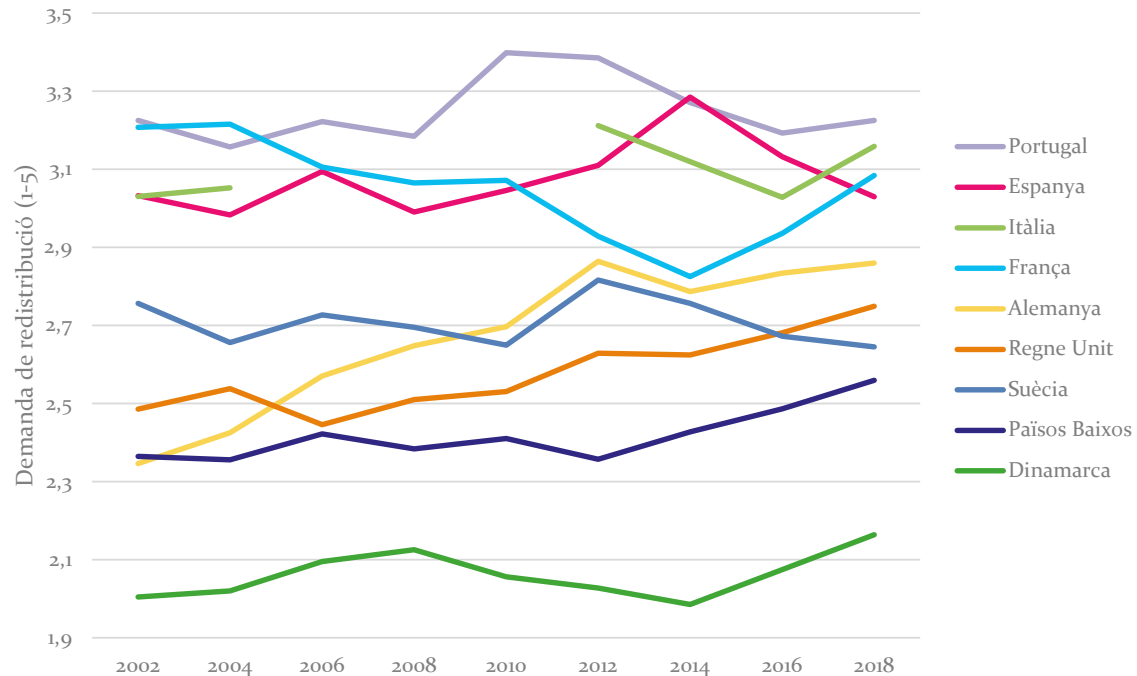
La societat espanyola té una demanda de redistribució molt superior a la mitjana de la UE-28, i aquest nivell es manté molt estable al llarg del temps

La demanda de redistribució de la societat espanyola es coneix a partir de l'«Enquesta social europea», una enquesta de periodicitat biennal duta a terme durant el període 2002-2018 que consulta als ciutadans si el Govern hauria de prendre mesures per reduir les diferències en el nivell de renda. El valor de les respostes se situa entre 1 i 5. Com més gran és aquest valor, més elevada és la demanda de redistribució. Amb una mitjana de 3,08 durant el període 2002-2018, a Espanya aquest valor es troba dins el rang «està d'acord», igual que la mitjana de la UE-28, on la demanda és menys intensa, ja que el valor és de 2,89. En concret, dels països de la comparativa, Espanya és el país on la demanda és més intensa, juntament amb Portugal (3,25), Itàlia (3,10) i França (3,05), que també se situen dins el rang «està d'acord»¹. A més, a diferència de Portugal o França, entre els països amb una demanda més elevada, Espanya és el país on aquesta demanda és més estable al llarg del temps.

¹La dada d'Itàlia, tanmateix, s'ha de prendre amb precaució, ja que l'enquesta no està disponible per al període 2006-2010 i hem hagut d'interpol·lar el valor del 2014.

Gràfic 8: A Espanya, la demanda de redistribució és una de les més elevades dels països de referència i, a més, el nivell amb prou feines varia al llarg del temps

Demanda de redistribució (índex d'1 a 5) per a Espanya i els països de referència de la UE, 2002-2018



Nota: la demanda de redistribució és una mitjana de les respostes individuals donades en l'enquesta a la pregunta sobre si «el Govern hauria de prendre mesures per reduir les diferències en el nivell de renda». Deixant de banda el «no sap / no contesta», la codificació és la següent: s'adjudica el valor 5 si l'enquestat respon «totalment d'acord» a la pregunta; 4, si respon «d'acord»; 3, si respon «ni d'acord ni en desacord»; 2, si respon «en desacord», i 1, si respon «totalment en desacord». Per tant, com més alt és el valor de l'índex, més a favor s'està de la redistribució. Per a Itàlia no es disposa de dades entre el 2006 i el 2010, i s'ha interpolat per estimar la dada del 2014.

Font: elaboració pròpia a partir de l'«Enquesta social europea», 2004-2018.

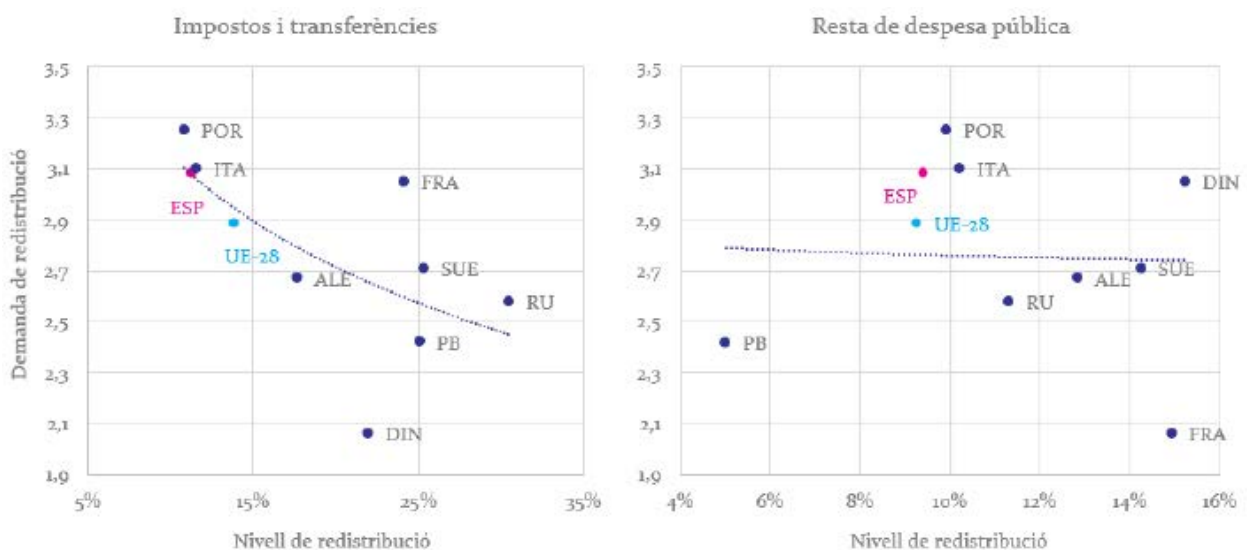
La situació d'Espanya és peculiar si la comparem amb la dels països de referència. No tan sols és dels països on la demanda de redistribució és més intensa, sinó que aquesta demanda té un marcat component estructural. El cas antagònic és Dinamarca, on, si bé la demanda també és estable, és molt menys intensa. Sens dubte, aquesta asimetria té a veure amb la diferència en la intensitat redistributiva del sector públic a tots dos països. Per tant, indirectament, la posició relativa d'Espanya ens està indicant que hi ha un dèficit de redistribució.

8 A Espanya la redistribució no s'adapta a la demanda de la societat

Espanya és un dels països de la UE on, de manera estable al llarg del temps, la demanda de redistribució és més accentuada. I també és un dels països on la redistribució duta a terme pel sector públic és més baixa. Aquesta demanda tan elevada és provocada, en part, pel baix nivell de redistribució. Per tant, si relacionem la demanda mitjana de redistribució al llarg del període amb el nivell efectiu de redistribució, hauríem de veure una relació negativa. En concret, això es veu clarament quan es mostra la correlació entre la demanda de redistribució i l'impacte redistributiu dels impostos i les transferències monetàries (gràfic de l'esquerra). Tanmateix, la demanda no té relació amb la causada per la resta de despesa pública (sanitat, educació, etc.), tal com es mostra al gràfic de la dreta.

Gràfic 9: La demanda de redistribució disminueix quan la redistribució a través d'impostos i transferències és elevada; en canvi, és independent del nivell de redistribució a través de la resta de despesa pública

Correlació entre demanda de redistribució i nivell de redistribució a través d'impostos i transferències monetàries (esquerra) i a través de la resta de despesa pública (dreta)



Nota: a cada gràfic, cada punt és la combinació del nivell de redistribució (eix horitzontal), definit com la reducció percentual en R-S, i la demanda de redistribució (eix vertical), definida per l'índex que va d'1 a 5 per a cada país (en cada cas, s'agafen els valors mitjans del període). Per a cada gràfic, la línia discontinua és l'estimació de la relació entre totes dues sèries de dades, que intenta explicar una relació general entre el nivell de redistribució i la demanda.

Font: elaboració pròpia a partir de la World Inequality Database i l'«Enquesta social europea», 2004-2017.

A Espanya, l'elevada demanda de redistribució està provocada, almenys en part, pel baix nivell de redistribució dels impostos i les transferències monetàries. A mesura que augmentés la redistribució per aquesta via, la demanda hauria d'anar disminuint. En canvi, no sembla que aquesta demanda es vegi afectada per l'impacte de la resta de despesa pública. Per tant, *a priori*, el sector públic hauria de centrar els esforços en els impostos i en les transferències monetàries per adaptar-se a la demanda de redistribució. Val la pena tenir en compte aquest aspecte a l'hora de dissenyar la política redistributiva.

Conclusions

A l'hora de reduir la desigualtat, l'impacte dels impostos i de la despesa pública a Espanya és clarament inferior al dels seus socis europeus. A més, aquest dèficit relatiu tendeix a accentuar-se a partir del 2013. Aquesta situació fa que el nivell de desigualtat en la renda final, és a dir, després de l'actuació del sector públic, sigui elevat en comparació amb els països de referència.

La pressió fiscal a Espanya es troba allunyada de la mitjana de la UE-28. Tot i que des del 2010 ha augmentat, aquest increment no ha comportat un augment de la redistribució, segurament per la importància que ha guanyat la imposició sobre el consum en detriment del pes de l'impost sobre societats.

No obstant això, Espanya és un dels països de la UE-28 amb més demanda social de redistribució, la qual, consegüentment, no queda plenament compensada per l'acció del sector públic. La comparació amb els països de referència suggereix que aquesta demanda de redistribució més elevada és provocada, almenys en part, pel baix nivell de redistribució dels impostos i les transferències monetàries. Quan la redistribució a través d'impostos i transferències monetàries és relativament elevada, la demanda de redistribució tendeix a estabilitzar-se.



Característiques de l'estudi

Les dades utilitzades per analitzar la desigualtat i la redistribució derivada del sector públic s'han extret dels Comptes Nacionals Distributius (DINA, per les sigles en anglès) publicats a la World Inequality Database. Aquesta font estadística es construeix de manera sistemàtica a partir de dades fiscals, enquestes i la comptabilitat nacional, per la qual cosa ofereix una visió molt més completa de la renda inicial abans d'impostos. Així doncs, per exemple, s'hi inclouen els beneficis no distribuïts de les societats, mentre que les rendes obtingudes a l'estranger es complementen amb estimacions de les procedents de paradisos fiscals. Es tracta d'un important avantatge en comparació amb altres fonts estadístiques, ja que, sens dubte, són rendes que repercuteixen especialment en les llars amb més ingressos, tot i que aquesta circumstància fa que les dades siguin menys comparables amb les d'altres enquestes.

En la definició de la renda inicial abans de l'actuació del sector públic, s'hi inclouen les pensions per permetre que la comparació entre països sigui homogènia (Guillaud *et al.*, 2020). Si no s'hi incloguessin, els ingressos dels pensionistes podrien ser nuls, de manera que serien considerats pobres, cosa que portaria a sobreestimar la desigualtat global. Com més elevat fos el pes dels pensionistes, més gran seria la sobreestimació de la desigualtat al país en qüestió.



Referències

Guillaud, E.; Olckers, M., i Zemmour, M. (2020). «Four levers of redistribution: the impact of tax and transfer systems on inequality reduction». *A: Review of Income and Wealth*, 66 (2), 444-466.



Enfortint la capacitat redistributiva del sistema fiscal

Progressivitat i redistribució de la imposició a Espanya en el context europeu

Julio López Laborda, Universitat de Saragossa i FEDEA

Jorge Onrubia Fernández, Universitat Complutense de Madrid – ICEI i FEDEA

María del Carmen Rodado Ruiz, Universitat Rey Juan Carlos

112	Resum
113	Idees principals
114	Els impostos financen l'estat del benestar i contribueixen a reduir la desigualtat
116	Tots els països corregeixen la desigualtat més amb prestacions monetàries que no pas amb impostos
117	Espanya se situa per sota de la mitjana de la UE-28 pel que fa a l'efecte redistributiu dels impostos directes i les cotitzacions socials
120	A Espanya, les cotitzacions socials de treballadors i autònoms tenen un efecte desigualador, tot i que moderat
121	La imposició indirecta té un efecte desigualador, encara que a Espanya la dimensió recaptatòria més reduïda en mitiga l'elevada regressivitat, la més alta dels països comparats
123	L'efecte redistributiu negatiu de la imposició indirecta compensa de manera significativa l'efecte positiu de la fiscalitat directa
125	La posició d'Espanya en relació amb altres països de la UE-28 s'explicaria, fonamentalment, pel volum recaptatori inferior del seu sistema fiscal
129	Conclusions
130	Actuacions proposades
131	Característiques de l'estudi

Resum

En aquest informe es compara l'efecte redistributiu que tenen els impostos a Espanya amb el que tenen en altres països de la Unió Europea. La posició endarrerida d'Espanya sembla que s'explica, sobretot, per la dimensió més reduïda del seu sistema fiscal. Aquesta dimensió més reduïda dels impostos explica, almenys en part, el greu desequilibri que hi ha en els comptes públics. La capacitat recaptatòria del sistema fiscal espanyol podria augmentar combinant l'ús d'impostos directes i indirectes, de manera que no es deteriori la limitada contribució dels impostos i les cotitzacions socials a la correcció de les desigualtats de renda entre les llars espanyoles.



Idees principals

1

La pressió fiscal té una funció doble: proporcionar recursos suficients per finançar l'estat del benestar i contribuir a la reducció de la desigualtat.

2

Espanya és un dels països de la Unió Europea amb més desigualtat de la renda de mercat, de la renda bruta (és a dir, després de prestacions monetàries) i de la renda disponible (després de prestacions i impostos, directes i indirectes).

3

Espanya, com la resta de països europeus, corregeix les desigualtats existents en la distribució de la renda de mercat més amb prestacions monetàries que no pas amb impostos directes i cotitzacions socials.

4

Espanya se situa per sota de la mitjana de la UE-28 pel que fa a l'efecte redistributiu dels impostos directes i les cotitzacions socials.

5

Espanya és dels pocs països de la UE-28 on les cotitzacions socials de treballadors i autònoms es comporten de manera regressiva, cosa que fa augmentar la desigualtat, ja que redueix l'esforç redistributiu de la imposició directa.

6

La regressivitat dels impostos indirectes fa augmentar la desigualtat i redueix l'efecte redistributiu conjunt de les cotitzacions i els impostos directes. A Espanya, aquest efecte queda mitigat respecte a altres països pel pes recaptatori inferior que té la imposició indirecta.

7

La posició endarrerida d'Espanya en relació amb altres països de la Unió Europea pel que fa als efectes redistributius dels impostos s'explica, fonamentalment, per les dimensions més reduïdes del seu sistema fiscal.

1 Els impostos financen l'estat del benestar i contribueixen a reduir la desigualtat

Espanya té un problema de desequilibri en els seus comptes públics des de fa molt de temps: l'existència d'una bretxa estructural entre despeses i ingressos públics, que no ha parat de créixer des de l'any 2015 (2,4% del PIB el 2015; 3,7% del PIB el 2019; 4,2% del PIB el 2020). Les previsions per al 2021 i el 2022 són del 4,9% i el 5,2% del PIB, respectivament, xifres que se situen bastant lluny de l'objectiu d'equilibri pressupostari estructural de mitjà termini fixat per a Espanya per la Comissió Europea. Això significa que, al marge de l'impacte del cicle econòmic, les finances públiques espanyoles pateixen una insuficiència permanent d'ingressos públics que, per a aquests últims anys, es pot estimar en una forquilla d'entre 45.000 i 65.000 milions d'euros. Aquesta limitació de recursos és crucial per al finançament de les polítiques de despesa que conformen l'estat del benestar. A més, aquest desequilibri persistent compromet el funcionament eficaç de la política fiscal en situacions de crisi econòmica com la desencadenada per la pandèmia de la covid-19.

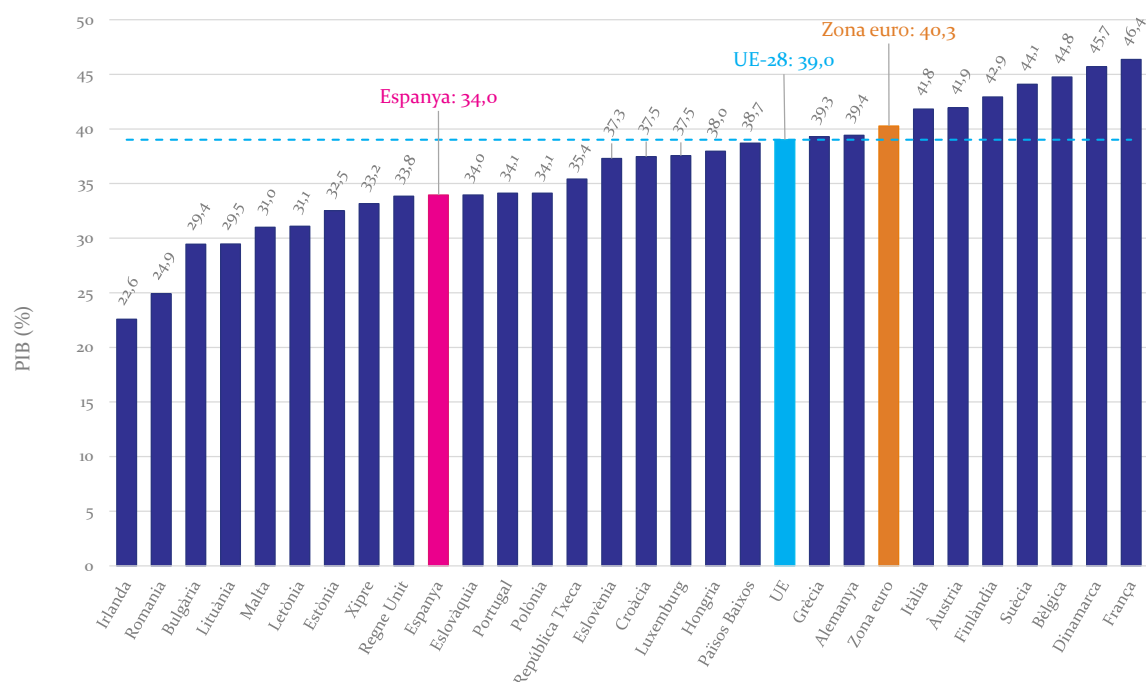
Per tancar aquesta bretxa estructural, cal conèixer quin és el nivell de serveis i, per tant, de despesa, que vol la societat, i ajustar els ingressos per garantir-lo. Les preferències revelades mostrarien que calen més ingressos impositius, a més de racionalitzar (que no vol dir necessàriament retallar) les despeses públiques. Tot i que sempre és desitjable aconseguir resultats millors pel que fa a l'eficiència de la despesa pública, l'experiència comparada mostra que els marges pressupostaris derivats d'aquestes millores difícilment poden cobrir la totalitat de la bretxa estructural. Consegüentment, això situa la societat espanyola davant una elevació necessària de la recaptació fiscal. Com que la pressió fiscal recull la proporció dels recursos generats per un país en un any (PIB a preus de mercat) que se sostreuen coactivament mitjançant l'aplicació de les diferents figures que componen el sistema fiscal, incloent-hi les cotitzacions socials, l'increment de la recaptació implicaria, raonablement, un increment de la pressió fiscal. Sembla poc realista pensar que la cobertura de les necessitats de despesa que demana la societat espanyola, no gaire allunyada de la dels països més desenvolupats de la Unió Europea, es pugui aconseguir amb un nivell de pressió fiscal significativament inferior al d'aquests estats.

El 2017, la pressió fiscal d'Espanya es va situar a 5,0 punts de la mitjana de la Unió Europea i a 6,3 punts de la de la zona euro. Tot i que, per raons d'homogeneïtat amb la resta de dades utilitzades en l'informe, aquesta comparació fa referència a l'any 2017, les diferències es mantenen pràcticament iguals el 2019, últim any amb dades definitives (34,8% a Espanya, en comparació amb unes mitjanes respectives a la Unió Europea i la zona euro del 39,1% i el 40,5% del PIB). Així doncs, si Espanya igualés la seva pressió fiscal a la mitjana de la Unió Europea o de la zona euro, la recaptació augmentaria, aproximadament, entre 54.000 i 71.000 milions d'euros.

A més de representar una referència dels ingressos fiscals que permeten finançar el nivell escollit de despesa pública en relació amb els recursos disponibles a cada país, la pressió fiscal permet establir la dimensió de la redistribució fiscal que es vol assolir. Existeix un ampli acord sobre el fet que la redistribució operada pel sector públic s'ha de fer, fonamentalment, a través de la despesa pública, per reduir els costos per a l'economia (anomenats «costos d'eficiència») que podrien derivar-se de l'ús d'impostos progressius. Però això no vol dir que hagi de desaparèixer qualsevol contribució dels impostos a la funció redistributiva. Primer, perquè és possible que els costos d'eficiència dels impostos progressius no siguin tan elevats com se suggereix habitualment. Segon, perquè un sistema fiscal progressiu afavoreix la confiança en les institucions i la cohesió social i limita la concentració del poder polític derivada de la concentració del poder econòmic. A més, en el cas espanyol, la Constitució estableix, a l'article 31.1, que «[t]othom contribuirà al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat que, en cap cas, tindrà abast confiscatori».

Gràfic 1: La pressió fiscal a Espanya és 5,0 punts inferior a la mitjana de la UE-28 i 6,3 punts inferior a la mitjana de la zona euro

Pressió fiscal a la UE-28 i a la zona euro (2017)



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat.

2 Tots els països corregeixen la desigualtat més amb prestacions monetàries que no pas amb impostos

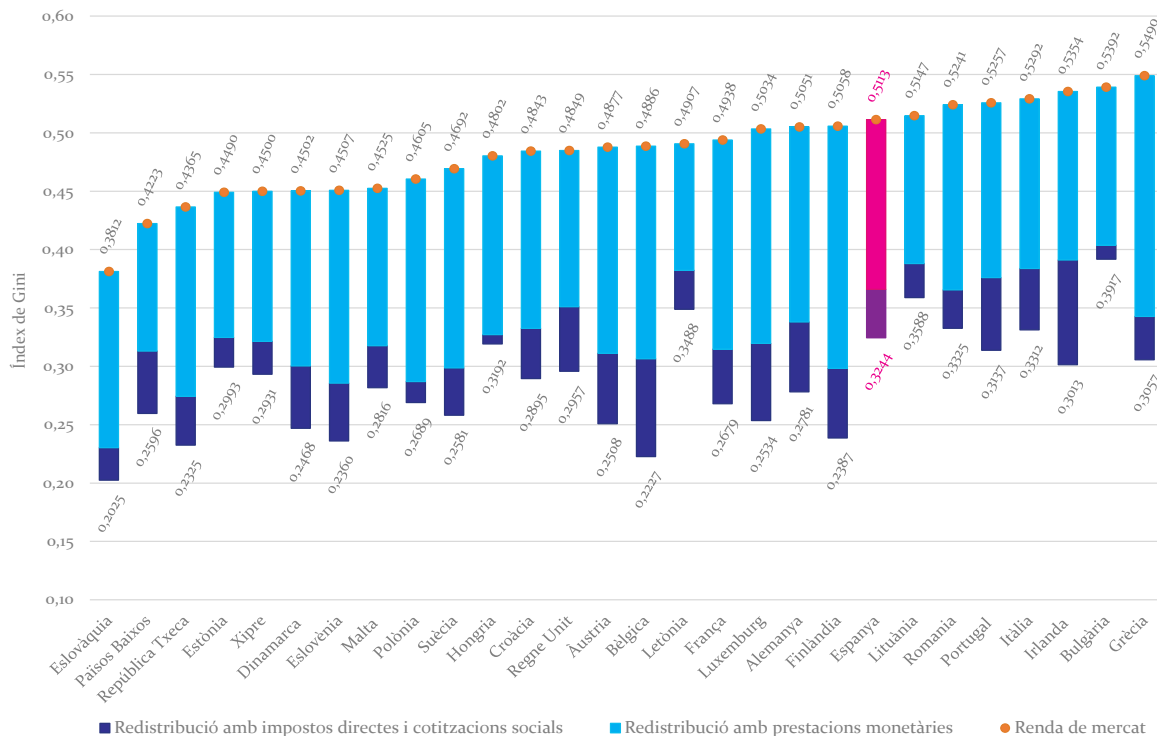
La capacitat redistributiva (o efecte redistributiu) del sector públic reflecteix com canvia la desigualtat en la distribució de la renda com a conseqüència de la intervenció pública. Habitualment, la desigualtat es mesura utilitzant l'anomenat índex de Gini, que pren valors entre 0 (màxima igualtat) i 1 (màxima desigualtat). L'efecte redistributiu d'un impost o prestació se sol mesurar utilitzant l'índex de Reynolds-Smolensky, que no és altra cosa que la diferència entre l'índex de Gini abans i després de l'aplicació de l'impost o prestació. Tret que s'indiqui explícitament, en aquest informe considerem la llar com a unitat d'anàlisi, de manera que tots els índexs de desigualtat, redistribució i progressivitat s'han calculat aplicant a la magnitud corresponent l'escala d'equivalència de l'OCDE modificada (que assigna, als membres de la llar, valor 1 al primer adult, 0,5 a la resta d'adults i 0,3 als menors de 14 anys).

Vegem quina importància tenen els impostos i les prestacions monetàries en la capacitat redistributiva dels països de la Unió Europea. Com s'observa al gràfic, Espanya és un dels països més desiguals en la distribució de la renda de mercat (o primària).

Considerant només els impostos directes i les cotitzacions socials a càrrec de treballadors i autònoms, el 2017, a la UE-28 la redistribució fiscal representava, de mitjana, un 22% del total, mentre que el 78% restant corresponia a la redistribució mitjançant prestacions monetàries. No obstant això, com es pot veure al gràfic, hi ha diferències notables entre països: des del 5% d'Hongria fins al 38% d'Irlanda. En el cas d'Espanya, el pes de la imposició directa i les cotitzacions socials a càrrec de treballadors i autònoms en la redistribució se situa molt a prop de la mitjana, i representa un 22,2% de la correcció total de la desigualtat en la distribució de la renda de mercat. Un resultat addicional observat en la comparació és que el percentatge de correcció de la desigualtat de la renda de mercat generat per impostos i prestacions no depèn de quin sigui el nivell de la renda.

Gràfic 2: Les prestacions monetàries pesen gairebé el triple que els impostos directes i les cotitzacions socials en la redistribució de la renda de mercat

Redistribució mitjançant prestacions monetàries, impostos directes i cotitzacions socials a la UE-28 (2017)



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Euromod.

3 Espanya se situa per sota de la mitjana de la UE-28 pel que fa a l'efecte redistributiu dels impostos directes i les cotitzacions socials

L'efecte redistributiu d'un impost depèn bàsicament de dos factors: la intensitat amb què aquest impost s'allunya de la proporcionalitat, que es mesura mitjançant l'anomenat índex de progressivitat de Kakwani (diferència entre la desigualtat de la distribució de les quotes impositives i la desigualtat de la renda), i la recaptació efectiva de l'impost, expressada en termes del seu tipus mitjà efectiu, que és el quocient entre la recaptació i la renda.

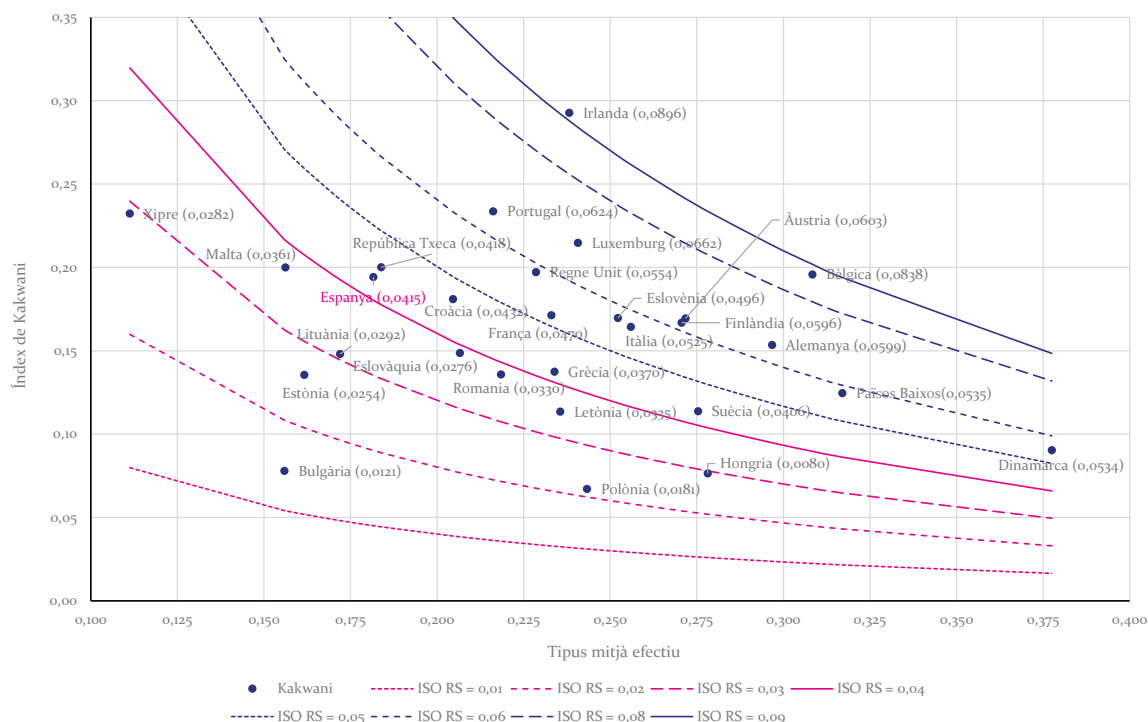
Cenyint-nos, de moment, als impostos directes i les cotitzacions socials de treballadors i autònoms (per simplificar, parlarem de «fiscalitat directa»), hem dibuixat, per a diferents nivells de redistribució, totes les combinacions de progressivitat i tipus mitjà efectiu amb les quals es pot aconseguir una mateixa correcció de la desigualtat de la renda bruta (que s'obté afegint a la renda de mercat les prestacions monetàries). El resultat és un mapa de corbes d'«isoredistribució». La ubicació de cada país en aquest mapa ens permet identificar diferents models o «estils redistributius» de la fiscalitat directa a la Unió Europea, caracteritzats pel grau d'intensitat amb què es combinen progressivitat i nivell de gravamen per assolir els nivells de redistribució respectius.

L'efecte redistributiu de la fiscalitat directa a Espanya se situa per sota de la mitjana europea, en nivells similars als de la República Txeca, Croàcia, Grècia o Suècia, tots ells amb correccions de la desigualtat d'entre 4 i 5 punts percentuals de l'índex de Gini. Amb nivells de redistribució superiors, tenim diferents grups de països. Així doncs, amb una correcció de la desigualtat d'entre 5 i 6 punts trobem França, Eslovènia, Itàlia, Dinamarca, els Països Baixos i el Regne Unit; amb una correcció d'entre 6 i 7 punts hi ha Finlàndia, Alemanya, Àustria, Portugal i Luxemburg, i, per sobre de 8 punts, Bèlgica i Irlanda són els països que aconsegueixen els esforços redistributius més grans (Irlanda, amb una reducció de la desigualtat de pràcticament 9 punts). Per sota del grup en què se situa Espanya, trobem només països que es van integrar a la Unió Europea després de les ampliacions del 2004 i el 2008, amb correccions de la desigualtat inferiors a 4 punts de l'índex de Gini de la renda bruta. En les posicions inferiors, de més a menys correcció, destaquen Polònia, Bulgària i Hongria, aquest últim país amb un efecte redistributiu inferior a un punt.

Espanya obté el seu efecte redistributiu amb una progressivitat elevada, superior a la mitjana, però amb un tipus mitjà clarament inferior. Si observem els països amb una redistribució de la fiscalitat directa per sobre de la mitjana, podem diferenciar tres «estils redistributius» ben definits. D'una banda, tres països centren l'esforç redistributiu en una progressivitat de la fiscalitat directa superior a la mitjana, amb la qual compensen uns tipus mitjans efectius inferiors a la mitjana: França, el Regne Unit i Portugal; per contra, tres països més, Dinamarca, els Països Baixos i Alemanya, opten per la combinació oposada, i aconsegueixen uns nivells redistributius elevats amb tipus mitjans superiors a la mitjana, però amb una progressivitat inferior a la mitjana. Finalment, un tercer grup de països, format per Eslovènia, Itàlia, Finlàndia, Àustria, Luxemburg, Bèlgica i Irlanda, assoleix uns elevats nivells de redistribució fiscal amb uns tipus mitjans i una progressivitat en tots dos casos superiors a la mitjana dels països de la UE-28.

Gràfic 3: Espanya combina un tipus mitjà efectiu de la imposició directa inferior i una progressivitat superior a la mitjana de la UE-28

Impostos directes i cotitzacions socials a la Unió Europea (2017): redistribució, progressivitat i tipus mitjà efectiu



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Euromod.

Més amunt vèiem que Espanya és un dels països amb una desigualtat més elevada de la renda de mercat. També es troba entre els que presenten una desigualtat de la renda bruta més elevada. Les dades d'Euromod disponibles per a la UE-28 mostren l'existència d'una relació positiva i significativa entre la desigualtat de la renda bruta i l'efecte redistributiu de la imposició directa. Amb l'excepció de Suècia i Grècia, tots els països que presenten esforços redistributius més baixos que Espanya es van incorporar a la Unió Europea a partir del 2004, després de l'ampliació a l'est, i d'aquests, només Letònia, Lituània i Bulgària parteixen de nivells més alts de desigualtat de la renda bruta. La resta de països que presenten una desigualtat més elevada de la renda bruta (Itàlia, Portugal i Irlanda) superen significativament Espanya en termes d'esforç redistributiu.

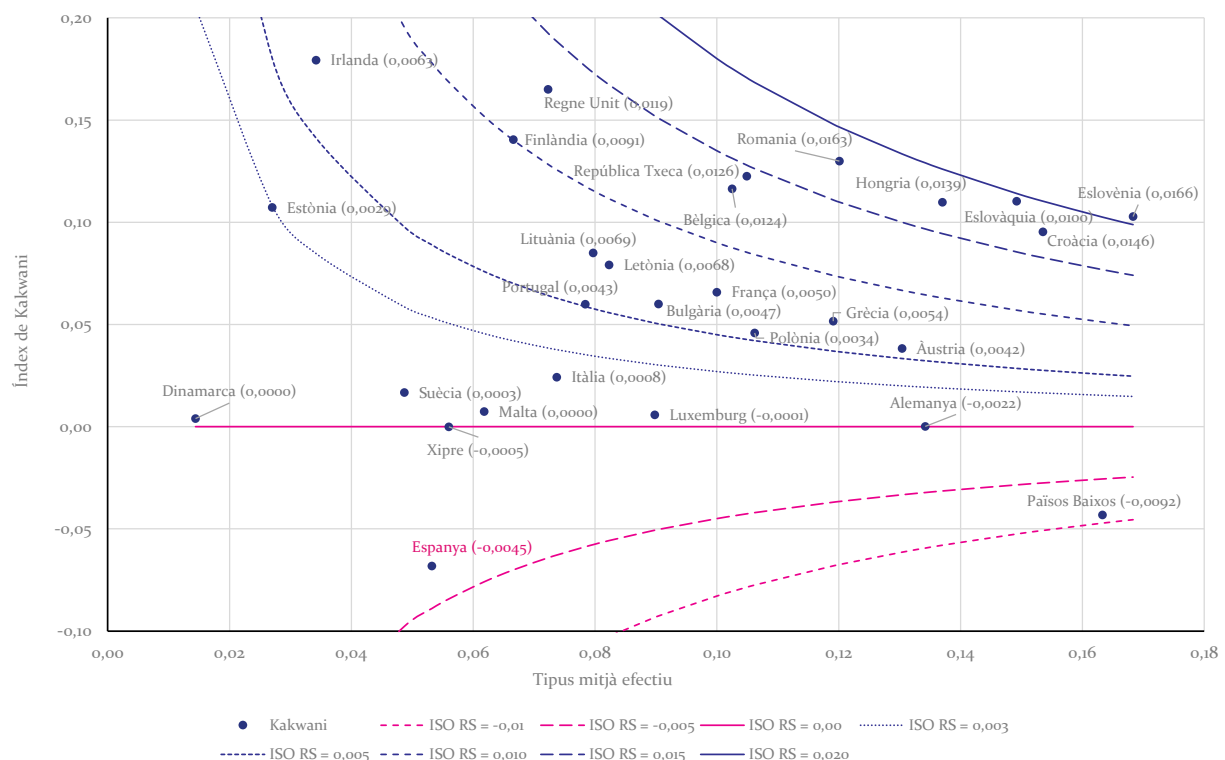
4

A Espanya, les cotitzacions socials de treballadors i autònoms tenen un efecte desigualador, tot i que moderat

En relació amb la capacitat redistributiva de la fiscalitat directa, resulta interessant diferenciar l'aportació dels impostos directes de la que prové de les cotitzacions socials a càrrec de treballadors i autònoms (sense tenir en compte les quotes a càrrec dels empresaris). Quan ens fixem en les quotes de treballadors i autònoms, en alguns països (Alemanya, els Països Baixos i Espanya) aquestes es comporten regressivament, tot i que de manera molt lleu. Després trobem un grup de països (integrat per Xipre, Luxemburg, Malta, Dinamarca, Suècia i Itàlia) on les cotitzacions són pràcticament proporcionals. Per a la resta de països integrants de la UE-28, aquest component de les cotitzacions socials és progressiu, tot i que només Estònia, Finlàndia, Bèlgica, la República Txeca, Romania, Hongria, Eslovàquia, Eslovènia, el Regne Unit i Irlanda presenten valors elevats de l'índex de Kakwani. No obstant això, en general, l'impacte en la correcció de la desigualtat, positiu o negatiu, és bastant moderat. En el cas d'Espanya, la desigualació generada representa un 10% de l'esforç redistributiu dels impostos directes (que arriba a 4,4 punts de Gini).

Gràfic 4: Les cotitzacions socials a càrrec de treballadors i autònoms són les més regressives de la UE-28, però el seu tipus mitjà efectiu és dels més reduïts

Cotitzacions socials a la UE-28 (2017): redistribució, progressivitat i tipus mitjà efectiu



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Euromod.

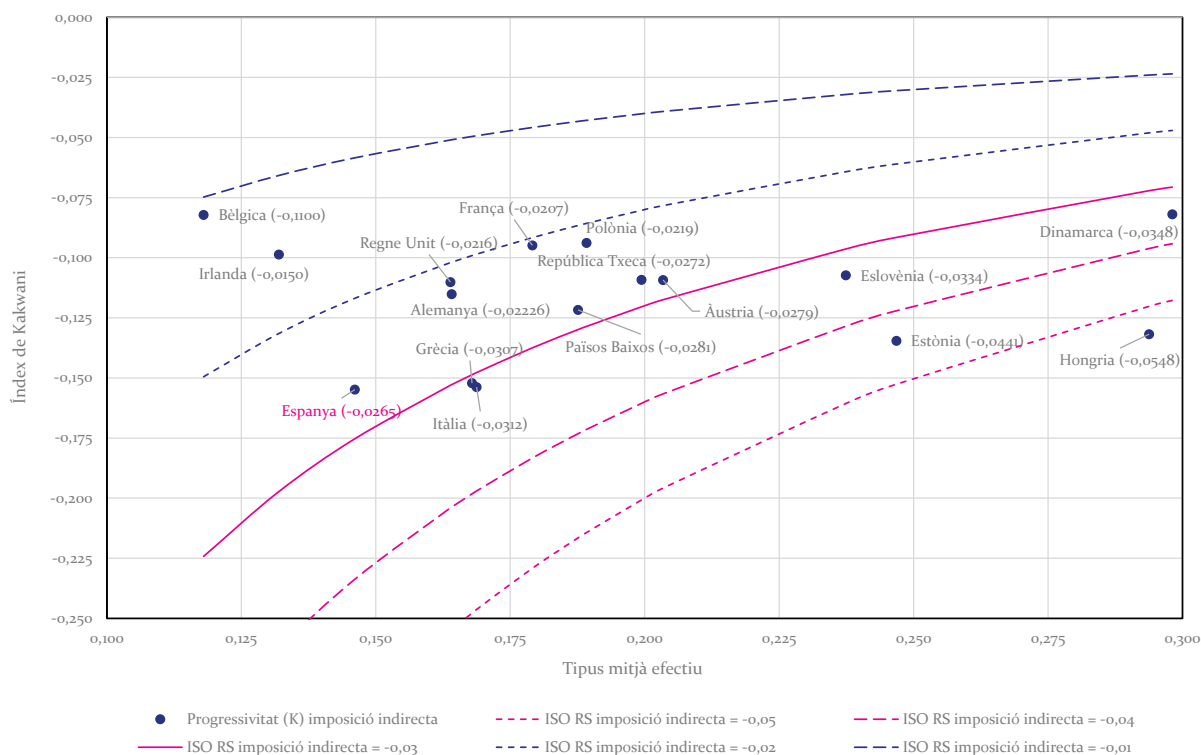
5 La imposició indirecta té un efecte desigualador, encara que a Espanya la dimensió recaptatòria més reduïda en mitiga l'elevada regressivitat, la més alta dels països comparats

La regressivitat dels impostos indirectes és un resultat habitualment contrastat en la recerca empírica. Això és degut, fonamentalment, al fet que la part de renda que les llars destinen al consum decreix a mesura que augmenta la seva renda. L'existència de tipus reduïts i exempcions en aquests impostos modera lleugerament aquesta regressivitat, però no la reverteix.

Igual que hem fet per a la fiscalitat directa, hem dibuixat un mapa de corbes d'isore redistribució per a la imposició indirecta. Al gràfic podem veure que l'efecte redistributiu negatiu de la imposició indirecta a Espanya no és gaire diferent del de països com Alemanya, França, els Països Baixos, el Regne Unit, la República Txeca, Àustria o Polònia, i és més baix que el d'Itàlia, Eslovènia o Dinamarca. Les diferències s'han d'atribuir, principalment, a la disparitat en els tipus mitjans efectius, és a dir, en el pes de les quotes pagades per aquests impostos en la renda de les llars. Les diferències en el grau de regressivitat entre països no són gaire àmplies. Dels països considerats en l'anàlisi, Espanya és el que presenta la regressivitat més elevada de la imposició indirecta, si bé la desigualació generada per aquests impostos queda bastant mitigada pel seu reduït tipus mitjà, el tercer més baix després de Bèlgica i Irlanda. La imposició indirecta d'aquests dos països també és la menys regressiva de la mostra considerada, cosa que fa que també sigui la menys desigualadora.

Gràfic 5: Espanya combina un tipus mitjà efectiu de la imposició indirecta inferior i una regressivitat superior a altres països de la UE-28

Impostos indirectes: efecte redistributiu negatiu, regressivitat i tipus mitjà efectiu. Selecció de països de la UE-28



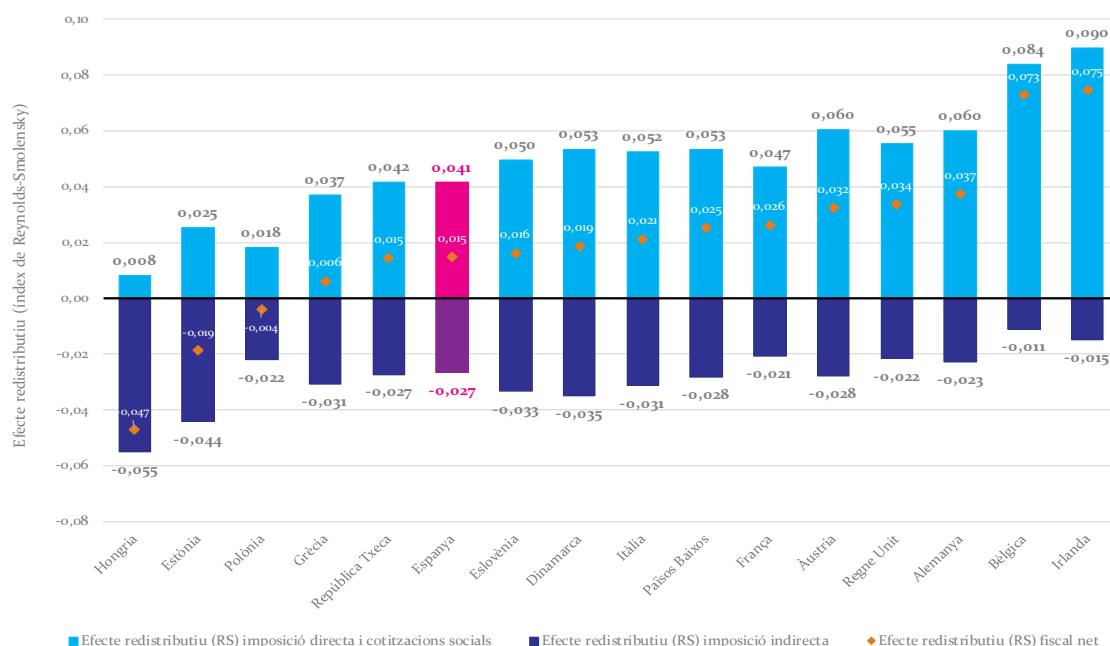
Font: elaboració pròpia a partir de dades de Blasco, J., Guillaud, E., i Zemmour, M. (2020), «Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation», sèrie de documents de treball del LIS, 785, febrer del 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735145>, i Blasco, J., Guillaud, E., i Zemmour, M. (2021), «La TVA réduit-elle l'efficacité des systèmes socio-fiscaux de redistribution?», document de polítiques del LIEPP, 51, març del 2021.

6 L'efecte redistributiu negatiu de la imposició indirecta compensa de manera significativa l'efecte positiu de la fiscalitat directa

El caràcter regressiu dels impostos indirectes fa que, després de la seva aplicació, la desigualtat de la renda augmenti. Aproximadament a dos terços dels països considerats, aquest efecte desigualador representa més de la meitat de l'efecte igualador dels impostos directes i les cotitzacions socials (a Espanya, un 64%). A Hongria, Estònia i Polònia, l'efecte redistributiu negatiu de la imposició indirecta és fins i tot superior a l'efecte positiu de la imposició directa, cosa que fa que el conjunt del sistema fiscal d'aquests països incrementi la desigualtat en la distribució de la renda bruta de les llars. A l'altre extrem, trobem el cas d'Irlanda i Bèlgica, països que combinen una redistribució negativa inferior de la imposició indirecta amb una redistribució elevada de la imposició directa, cosa que els permet tenir un efecte redistributiu net de la fiscalitat que pràcticament duplica el que aconsegueix Alemanya, país que ocupa la tercera posició darrere seu.

Gràfic 6: L'efecte desigualador de la imposició indirecta fa que, en alguns països de la UE-28, el sistema fiscal incrementi la desigualtat de la renda

Aportació a la redistribució dels impostos directes i les cotitzacions socials, i dels impostos indirectes (selecció de països de la UE-28)



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Euromod, Blasco, J., Guillaud, E., i Zemmour, M. (2020) i Blasco, J., Guillaud, E., i Zemmour, M. (2021).

Tot seguit, presentem un gràfic, que complementa l'anterior, en què comparem els diversos països amb Espanya en termes tant de l'efecte redistributiu positiu que aconsegueixen amb la fiscalitat directa com de l'efecte redistributiu negatiu associat a la fiscalitat indirecta. Al quadrant superior esquerre s'ubiquen els països que presenten un efecte redistributiu de la fiscalitat directa superior al d'Espanya i un efecte desigualador de la fiscalitat indirecta més elevat: Àustria, els Països Baixos, Dinamarca, Itàlia, Eslovènia i la República Txeca. Excepte en aquest últim país, el saldo net redistributiu és superior al d'Espanya.

D'altra banda, al quadrant superior dret hi ha els països que tenen un efecte redistributiu de la fiscalitat directa superior al d'Espanya i presenten una desigualació inferior generada per la imposició indirecta. Això explica que França, el Regne Unit, Alemanya, Bèlgica i Irlanda presentin un resultat redistributiu net respecte a Espanya encara millor que quan només consideràvem la fiscalitat directa. Als dos quadrants inferiors trobem els països que tenen una fiscalitat directa amb una capacitat redistributiva inferior a la d'Espanya: al costat dret només hi ha Polònia, amb una desigualació més baixa de la imposició indirecta, i al costat esquerre hi tenim Grècia, Estònia i Hongria, amb una desigualació més gran. Com ja s'observava al gràfic anterior, tots aquests països presenten uns resultats redistributius nets pitjors que Espanya.

Si comparem Espanya amb els països amb un sistema fiscal més redistributiu, observem el següent: la progressivitat dels impostos directes és elevada a Espanya, però també ho és la regressivitat dels impostos indirectes. A més, en relació amb aquests altres països, els impostos directes tenen un pes més baix en el total que els indirectes. La conseqüència és que el conjunt del sistema fiscal espanyol és menys progressiu. Si a això hi afegim que a Espanya la pressió fiscal també és notablement inferior, el resultat és que el nostre sistema fiscal té un efecte redistributiu més reduït.

Gràfic 7: Tots els països amb un efecte redistributiu fiscal net superior al d'Espanya també tenen un efecte redistributiu més elevat dels impostos directes i les cotitzacions socials

Efecte redistributiu dels impostos directes i les cotitzacions socials vs. els impostos indirectes (índex de Reynolds-Smolensky, Espanya = 100. Selecció de països de la UE-28)



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Euromod; Blasco, J., Guillaud, E., i Zemmour, M. (2020), «Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation», sèrie de documents de treball del LIS, 785, febrer del 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735145>, i Blasco, J., Guillaud, E., i Zemmour, M. (2021), «La TVA réduit-elle l'efficacité des systèmes socio-fiscaux de redistribution?», document de polítiques del LIEPP, 51, març del 2021.

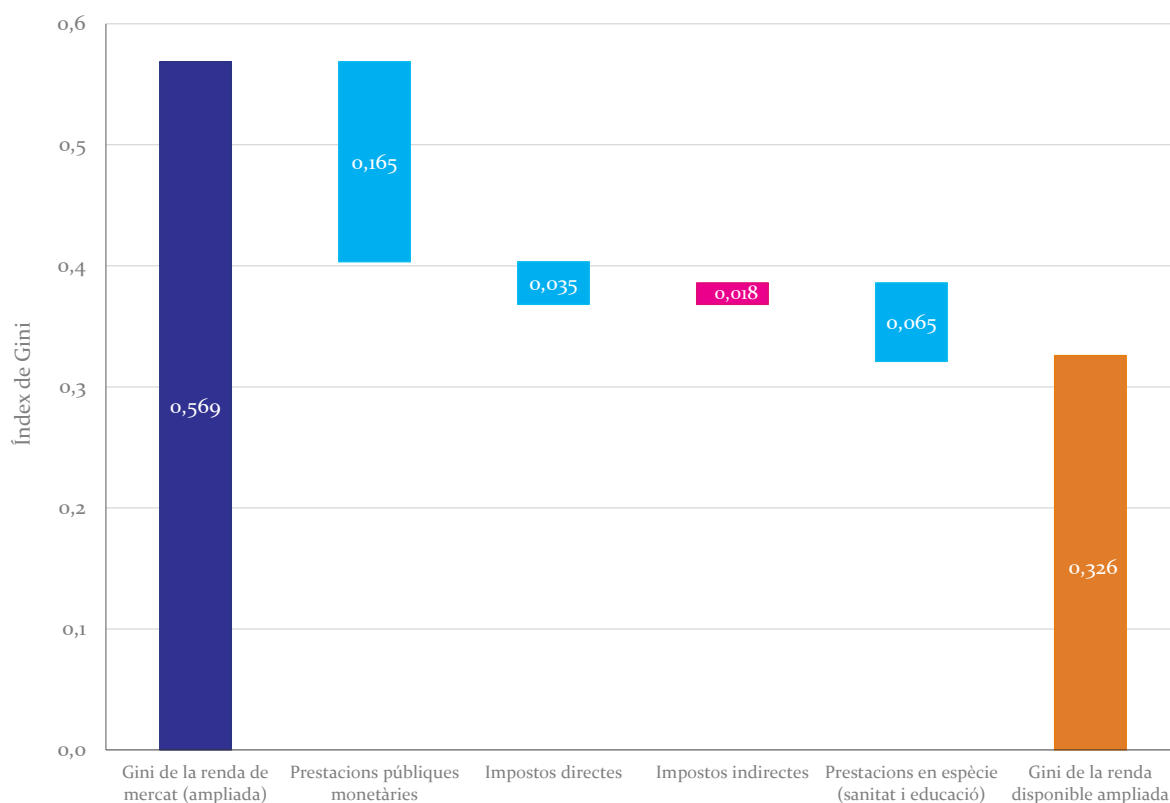
7 La posició d'Espanya en relació amb altres països de la UE-28 s'explicaria, fonamentalment, pel volum recaptatori inferior del seu sistema fiscal

En els apartats anteriors hem pogut situar el poder redistributiu del sector públic espanyol en relació amb els seus socis europeus utilitzant per a tots ells les mateixes bases de dades i la mateixa metodologia. Es pot completar la informació sobre Espanya oferint alguns resultats recents sobre l'efecte redistributiu de la intervenció pública al nostre país a través d'impostos (indirectes i directes, incloent-hi l'impost sobre societats i les cotitzacions empresarials a la Seguretat Social) i prestacions, tant monetàries com en espècie (educació i sanitat).

Tal com s'observa al gràfic, el 2018 la intervenció pública va reduir la desigualtat de la renda de mercat un 42,7%. D'aquest percentatge, un 94,8% s'ha d'atribuir a l'efecte igualador de les prestacions públiques, tant monetàries (d'aquestes, el pes més important correspon a les pensions) com en espècie (educació i sanitat). Les xifres són molt similars a les dels anys anteriors.

Gràfic 8: Gairebé un 95% de la reducció de la desigualtat a Espanya s'aconsegueix gràcies a l'efecte de les prestacions, tant monetàries com en espècie

Correcció de la desigualtat després de l'aplicació d'impostos i prestacions públiques a les llars espanyoles el 2018 (canvis en l'índex de Gini)



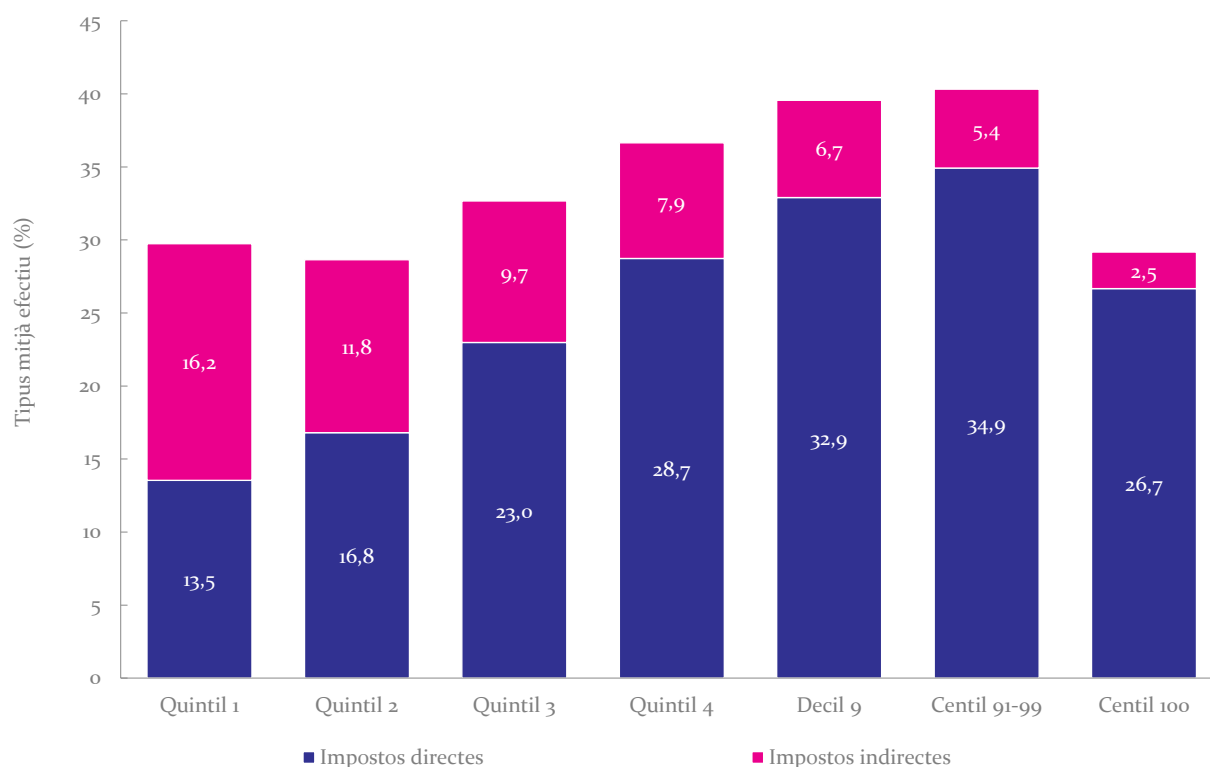
Nota: índexs calculats per a distribucions en termes de renda equivalent.

Font: López Laborda, J.; Marín, C., i Onrubia, J. (2021), «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto informe - 2017 y 2018». A: *Estudios sobre la Economía Española*, *EEE 2021/33*, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>.

El petit efecte redistributiu dels impostos és degut, sobretot, a l'IRPF, tot i que també contribueix a la reducció de les desigualtats l'impost sobre societats. Els impostos indirectes augmenten la desigualtat en la redistribució de la renda, com també ho fan, tot i que en una quantia molt reduïda, les cotitzacions socials: les quotes dels empresaris tenen un efecte redistributiu positiu, però l'efecte de les quotes dels treballadors i els autònoms és negatiu. El gràfic següent mostra el tipus mitjà efectiu pagat per les llars el 2018, per a diverses divisions de la seva renda bruta, desagregant entre impostos directes i indirectes. El gràfic reflecteix bé la progressivitat dels primers, la regressivitat dels segons i la progressivitat del conjunt del sistema fiscal, excepte per a les llars situades en el primer quintil de renda, el tipus de les quals és lleugerament superior al de les del segon quintil, i per a les llars incloses en l'1% amb una renda bruta més elevada, l'aportació fiscal de les quals és inferior, en termes relatius, a la de la resta de llars amb una renda més baixa. Aquest resultat per al «top 1%», tot i que no és suficient per convertir el sistema fiscal espanyol en regressiu, permet veure que la realitat espanyola no és diferent de la que recull el debat obert en molts països sobre el fet que les «llars riques» paguen menys impostos.

Gràfic 9: El sistema fiscal espanyol és globalment progressiu, excepte per a les llars situades a la part més baixa i la més alta de la distribució de la renda bruta

Composició (tax-mix) de la càrrega fiscal de les llars espanyoles segons la distribució de la renda bruta (2018)



Nota: índexs calculats per a distribucions en termes de renda equivalent.

Font: López Laborda, J.; Marín, C., i Onrubia, J. (2021), «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto informe - 2017 y 2018». A: *Estudios sobre la Economía Española*, EEE 2021/33, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>.

Veient els resultats presentats al llarg d'aquest informe, podem arribar a la conclusió que el problema de la hisenda pública espanyola rau, fonamentalment, en les dimensions dels seus ingressos. I això, en un doble sentit. Primer, per la insuficiència dels ingressos públics per cobrir el dèficit estructural dels nostres comptes públics. I segon, perquè el fet que els impostos directes tinguin unes dimensions més reduïdes en relació amb els altres països de la UE-28 allunya Espanya dels resultats redistributius que aconsegueixen aquests altres països. Ara bé, també és cert que el fet que els impostos indirectes tinguin unes dimensions relatives més reduïdes que aquests països en mitiga el potencial desigualador.

Es poden discutir breument les implicacions d'una reforma encaminada a incrementar els impostos per contribuir (si cal, amb una possible reducció d'algunes despeses) a disminuir la bretxa entre despeses i ingressos públics. Els augments de la capacitat recaptatòria de l'IVA i dels impostos especials reduiran, *ceteris paribus*, la progressivitat i l'efecte redistributiu del sistema fiscal. Per tant, si la societat vol almenys mantenir la limitada capacitat redistributiva del sistema fiscal, no sembla que l'increment de la pressió fiscal s'hagi de confiar exclusivament a la imposició indirecta. També caldrà atribuir algun paper a la imposició directa. En cas contrari, sense canvis substancials en la desigualtat de la renda primària i de la renda bruta, la desigualtat de la renda disponible augmentarà indefectiblement.

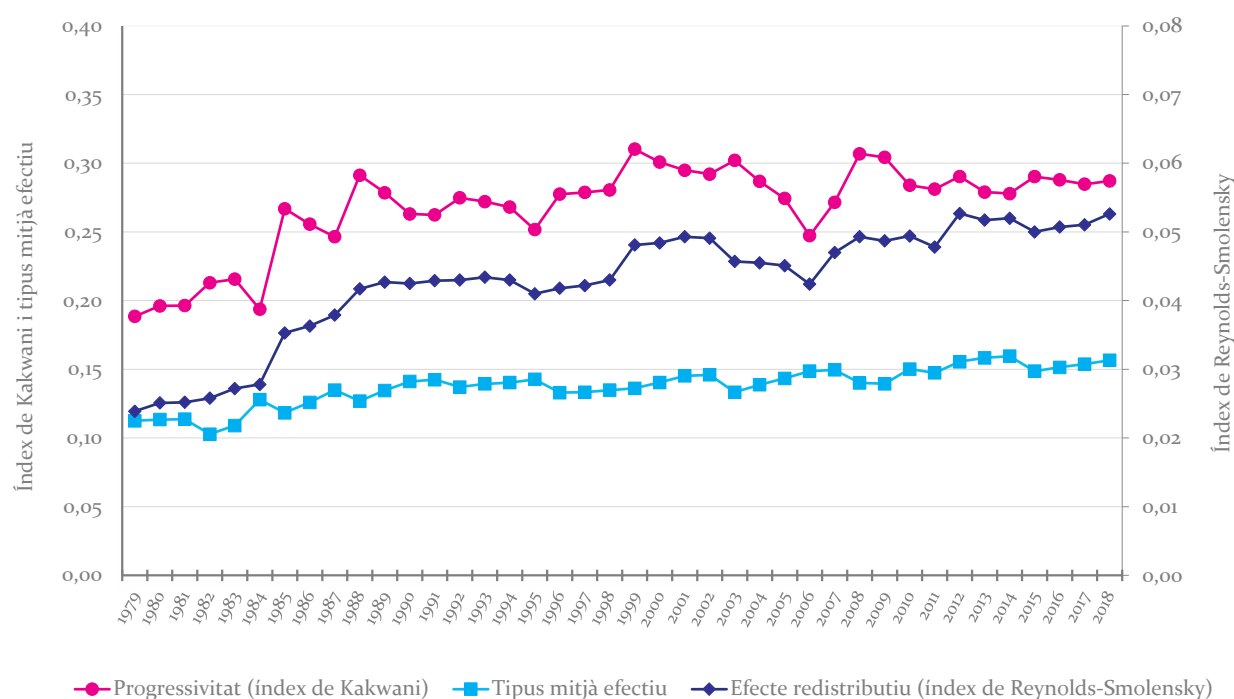
Entre els impostos directes, l'IRPF ha estat sempre –i continua sent– el principal instrument redistributiu, com passa a tots els països comparats. No obstant això, sembla que a Espanya els governants hagin renunciat des de fa temps a continuar enfortint-ne el pes en el sistema fiscal i, per consegüent, la capacitat redistributiva. Tal com es desprèn del gràfic següent, al començament dels anys 2000, es va arribar a un màxim en la progressivitat i la recaptació de l'impost, que els legisladors posteriors no han alterat significativament, amb l'excepció transitòria, pel que fa al tipus mitjà efectiu, de les tarifes complementàries, implantades en plena crisi financera i vigents entre el 2012 i el 2014. No obstant això, l'impost encara té marge per augmentar la seva capacitat de generar ingressos, ja que hi ha diversos elements de la seva estructura que poden ser objecte de revisió, com ara els beneficis fiscals incorporats, els règims simplificats de tributació de les activitats empresarials o les tarifes, sobretot la de l'estalvi, encarregada de gravar els rendiments del capital de tipus financer i la major part dels guanys patrimonials.

També tenen una finalitat clarament redistributiva els impostos sobre el patrimoni i sobre successions i donacions. Ara bé, es tracta de dos impostos que van perdent força des de fa anys (no només, però sí molt especialment, des que es van atribuir competències normatives sobre aquests impostos a les comunitats autònomes de règim comú) i que s'han omplert de beneficis fiscals que en minen la recaptació i la progressivitat i que impedeixen que aquella finalitat es materialitzi en un efecte redistributiu significatiu. Si la societat decideix que aquests tributs han de continuar formant part del sistema fiscal espanyol, també se'n pot millorar notablement la capacitat recaptatòria. Per aconseguir-ho, caldria revisar-ne l'estructura, com en el cas de l'IRPF, a més de determinar si les comunitats autònomes han de continuar exercint les seves competències reguladores sobre aquests impostos, i, en cas afirmatiu, si cal fixar certes condicions per a aquest exercici (per exemple, per evitar la supressió tàcita dels impostos en qüestió).

Finalment, es podria potenciar la contribució de les cotitzacions socials (sumant les de treballadors i empresaris) a la correcció de les desigualtats tot actuant sobre les bases mínima i màxima de cotització, cosa que augmentaria la progressivitat. A més, una modificació en aquesta línia podria contribuir a incrementar la seva aportació recaptatòria, necessària per reduir l'important dèficit que durant aquests últims anys presenta el finançament de les prestacions socials contributives.

Gràfic 10: A Espanya, l'IRPF va arribar a un màxim de progressivitat i recaptació al començament dels anys 2000

Efecte redistributiu, progressivitat i tipus mitjà efectiu de l'IRPF a Espanya. Evolució des de la implantació de l'impost, el 1979, fins al 2018



Nota: els tres indicadors estan expressats en tant per unitat, i s'han calculat en termes de renda monetària (no equivalent).

Font: elaboració pròpia a partir de les microdades dels Panels de declarants d'IRPF 1982-1998 i 1999-2016 (IEF) i de les Mostres anuals de declarants d'IRPF 2012-2018 (AEAT i IEF).

Conclusions

Si comparem Espanya amb els seus socis europeus, en termes de distribució de la renda entre les llars i correcció de les desigualtats per part del sector públic, els resultats no són gaire favorables per a Espanya. Dins la UE-28, Espanya és un dels països amb més desigualtat en la distribució de la renda de mercat, i ho continua sent en la distribució de la renda després de la intervenció pública mitjançant prestacions monetàries i impostos.

La correcció de la desigualtat que s'aconsegueix a Espanya amb els impostos és inferior a la mitjana de la UE-28. L'explicació no s'ha de buscar tant en el grau de progressivitat dels impostos directes o de regressivitat dels indirectes, sinó més aviat en les dimensions més reduïdes del sistema fiscal espanyol en comparació amb els d'altres països. Com hem vist, Espanya ocupa la posició 16 de 28 pel que fa a redistribució mitjançant impostos directes i cotitzacions de treballadors i autònoms, és a dir, sense tenir en compte la desigualació de la imposició indirecta. Quant a la progressivitat, sense considerar la regressivitat dels impostos indirectes, Espanya se situa en la posició 9 de 28. Finalment, pel que fa al nivell de gravamen, Espanya s'ubica en la posició 23, cosa que significa que només hi ha cinc països amb tipus mitjans efectius inferiors.

Consegüentment, un augment de la pressió fiscal podria millorar la capacitat redistributiva del sistema fiscal espanyol, a més de contribuir a tancar la bretxa estructural existent en els comptes públics.



Actuacions proposades

1

Augmentar la capacitat recaptatòria del sistema fiscal espanyol per contribuir a tancar (si cal, juntament amb la reducció d'algunes despeses públiques basada en criteris d'eficiència) la bretxa estructural existent entre les despeses i els ingressos públics.

3

Pel que fa als impostos indirectes, intervenir, preferentment, en l'IVA; pel que fa als directes, en l'IRPF, l'impost sobre successions i donacions i l'impost sobre el patrimoni, a més de les cotitzacions socials.

2

Per dur a terme l'actuació anterior, combinar l'ús d'impostos indirectes, més adequats des de la perspectiva dels seus costos d'eficiència més baixos, i directes per no deteriorar –o, fins i tot, potenciar– la contribució, ja limitada, del sistema fiscal a la correcció de les desigualtats de renda entre els espanyols.

Característiques de l'estudi

La principal limitació és la reduïda disponibilitat de dades sobre la progressivitat i l'efecte redistributiu de la imposició indirecta per a tots els països de la Unió Europea. Com que es tracta d'impostos la recaptació dels quals s'obté a través de les empreses i els professionals que intervenen en les cadenes de generació de valor afegit, amb repercussió final de les quotes en els preus pagats pels consumidors finals, la major part dels estudis d'impacte redistributiu dels sistemes fiscals, tant d'institucions nacionals com d'organismes internacionals (OCDE, Comissió Europea, etc.) no els inclouen. Atesa la seva rellevància, argumentada en el text de l'informe, hem optat per utilitzar la informació sobre aspectes distributius de la imposició indirecta continguda en els estudis de Blasco *et al.* (2020 i 2021) citats en els gràfics corresponents. Això ens ha obligat a reduir el nombre de països per als quals es duu a terme l'anàlisi que inclou aquest tipus de fiscalitat.

En aquest sentit, seria convenient promoure la realització d'estudis comparats que incorporeassin a l'anàlisi distributiva els instruments més importants de la intervenció pública, incloent-hi els impostos directes i indirectes, la totalitat de les cotitzacions socials (empresarials i de treballadors per compte d'altri i autònoms), les prestacions monetàries i els serveis públics prestats fonamentalment en espècie, com la sanitat i l'educació.

Així mateix, per aprofundir en aquest àmbit d'estudi, seria desitjable dur a terme anàlisis que tinguessin en compte la redistribució des d'una perspectiva de cicle vital, per complementar la informació procedent dels estudis que adopten una perspectiva anual, que ara mateix són els predominants.



El frau fiscal genera desigualtat

Naturalesa del frau en l'IRPF i efectes sobre la desigualtat

Sara Torregrosa Hetland, Universitat de Lund

133	Resum
134	Idees principals
135	El frau fiscal genera desigualtat: és un greuge dels que no compleixen contra els que sí que ho fan
136	Una part important de les rendes procedents de l'autoocupació o del capital no es declara en l'IRPF
137	El compliment fiscal es redueix al 50-60% en les rendes financeres
138	La riquesa oculta a l'exterior genera unes rendes no declarades que podrien arribar al 30% de les rendes financeres declarades totals
139	El compliment fiscal és més baix com més pugem en l'escala de rendes
140	Fins a un 70% de la població considera que el frau no és justificable, en comparació amb el 50% aproximadament que ho veia així el 1981
142	La comparació internacional mostra que l'aplicació de retencions i el subministrament d'informació per part de tercers són fonamentals
144	Conclusions
145	Actuacions proposades
146	Característiques de l'estudi
147	Referències

Resum

Aquest informe presenta estimacions sobre la naturalesa del frau en l'IRPF a Espanya i els seus efectes en la desigualtat. L'èmfasi en aquest impost obeeix a dos motius. En primer lloc, és el que duu a terme el gruix de la redistribució d'origen impositiu al país, ja que combina una elevada recaptació amb un caràcter progressiu. I en segon lloc, per la seva visibilitat, determina la percepció pública de l'equitat del sistema fiscal en conjunt. La conclusió fonamental és que el frau, com que és més elevat en els tipus de renda percebuts pels contribuents amb ingressos més alts, principalment les rendes financeres, contribueix poderosament a la desigualtat. D'altra banda, també caldria afegir-hi els efectes indirectes, com la reducció de la despesa pública de caràcter redistributiu. A més, el rebuig creixent del frau per part de l'opinió pública i l'atribució de culpes a l'Administració Tributària poden minar la confiança institucional necessària per aconseguir pactes socials contra la desigualtat.



Idees principals

1

El frau fiscal genera desigualtat: és un greuge dels que no compleixen contra els que sí que ho fan.

3

El compliment fiscal se situa al voltant del 80% en les rendes de l'autoocupació i del capital fix, però es redueix al 50-60% en les financeres. En els dos primers casos, el frau s'ha reduït considerablement durant les darreres dècades.

5

Fins a un 70% de la població considera que el frau no és justificable, en comparació amb el 50% que ho veia així el 1981. També és majoritària l'opinió que la causa principal del frau és la ineficàcia de l'Administració Tributària.

2

Una part important de les rendes procedents de l'autoocupació o del capital no es declaren en l'IRPF. Malgrat que representen el 20% de les rendes declarades en l'impost, altres mesures apunten que el seu pes real en els ingressos de les llars és del 30%.

4

El compliment fiscal és més baix com més pugem en l'escala de rendes, cosa que comporta desigualtat i minves importants en la recaptació. El 0,1% més ric oculta al voltant del 23% de la seva renda.

6

La comparació internacional mostra que l'aplicació de retencions i el subministrament d'informació per part de tercers són fonamentals. Les rendes no sotmeses a aquest control s'estanquen en un nivell de compliment del 60-70%.

1 El frau fiscal genera desigualtat: és un greuge dels que no compleixen contra els que sí que ho fan

El frau fiscal és un generador automàtic de desigualtat entre els que paguen el que han de pagar i els que no. Dues persones amb la mateixa capacitat econòmica poden acabar pagant impostos molt diferents si l'una declara totes les seves rendes i l'altra n'oculta una part. D'altra banda, els efectes del frau sobre la desigualtat s'accentuen si els que no paguen el que han de pagar són els que més tenen.

L'IRPF és l'impost progressiu i redistributiu per excel·lència del nostre sistema tributari, i per això aquest informe se centra en el frau que es comet en aquest impost. Precisament, com que el frau es concentra en determinats tipus de renda, i entre els qui tenen nivells de renda alts, la progressivitat efectiva de l'impost acaba sent inferior. Dit d'una altra manera, un sistema sense frau reduiria més la desigualtat.

En altres impostos sense finalitats específicament redistributives (IVA, impost de societats, etc.) també hi ha frau, i naturalment també té un impacte sobre la desigualtat. Els impostos estan molt relacionats entre si (per exemple, tipus més reduïts en l'impost de societats que en l'IRPF poden incentivar a «traslladar» renda al primer des del segon). En tots els impostos el frau afecta la recaptació i, per tant, la despesa pública, que en una part no poc important es dedica al proveïment de béns col·lectius amb efectes redistributius (educació, sanitat, etc.).

Des de la Transició, diversos estudis mostren una tendència a la reducció del frau fiscal en l'IRPF, que en el període 1979-1986 arribava a un 50% de la base impositiva. Altres estimacions també apunten a una reducció de l'economia submergida des de mitjan dècada de 1990, amb valors propers al 20% durant la primera dècada d'aquest segle (Pickhardt i Sardá, 2015). Sembla que això lliga amb les expectatives que el desenvolupament econòmic comporta millores en el compliment fiscal. Però, tal com mostrarem a les pàgines següents, no es tracta d'una relació directa i inevitable, i hi ha determinades àrees en què el compliment fiscal és molt baix.

No obstant això, el frau fiscal es difícil de mesurar. S'ha d'aproximar a partir d'alguns indicis, i pot fer referència a conceptes més o menys amplis. En aquest informe, utilitzarem un concepte molt ampli de frau fiscal, que inclou evasió, elusió i buidament de la base impositiva. L'evasió és un comportament il·legal del contribuent (per exemple, la no-declaració de certs rendiments derivats de l'economia submergida o obtinguts en paradisos fiscals). Per contra, els altres dos elements de la llista no són il·legals. L'elusió busca minimitzar el pagament d'impostos aprofitant oportunitats que ofereix la legislació (per exemple, l'ús d'estructures de remuneració que exploten els privilegis fiscals del capital). El buidament de la base es produeix quan la normativa fiscal s'aproxima de manera deficient a la renda real (per exemple, en el cas de l'estimació objectiva de rendiments). Ara bé, sovint és difícil distingir entre el que és legal i el que és il·legal, i existeix una àmplia àrea grisa que és objecte de controvèrsia judicial. Per als objectius d'aquest informe, el que és important és que tant l'evasió com l'elusió i el buidament tenen el mateix objectiu d'«ocultar rendes» a l'efecte de l'impost.

2 Una part important de les rendes procedents de l'autoocupació o del capital no es declara en l'IRPF

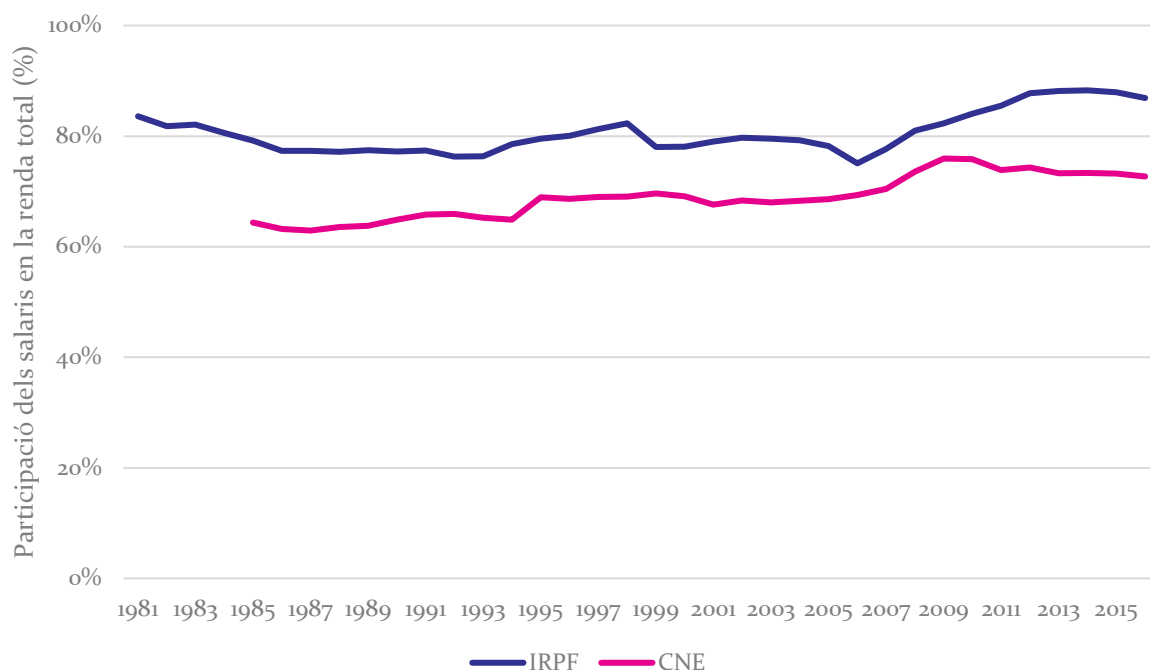
L'IRPF es va començar a recaptar el 1979, i des d'aleshores s'ha nodrit, sobretot, dels salaris. Entre altres motius, si ha estat així és perquè aquest tipus de renda es va sotmetre a retenció i informació en origen des del començament. Aquest mecanisme garanteix un bon nivell de compliment fiscal, perquè quin sentit tindria declarar a l'autoritat tributària una quantitat inferior a la que la dita autoritat ja coneix, perquè n'ha estat informada pel pagador?

En la renda del capital, informació i retenció es van introduir més tard i després de molts obstacles, entre els quals cal esmentar la proliferació de productes financers opacs com els pagarés al portador. Així mateix, la voluntat d'obrir l'economia espanyola a l'exterior i potenciar-ne la competitivitat va impulsar la concessió, en sintonia amb les tendències internacionals, d'una sèrie de privilegis fiscals a la renda del capital. La renda de l'autoocupació, per la seva banda, també s'ha escapat –i s'escapa– de la informació automàtica, i, en la part acollida a estimació objectiva, ha estat estimada molt per sota del seu valor real per la normativa tributària.

Tot això explica que, malgrat que la participació del treball en la renda declarada en l'IRPF ha oscil·lat al voltant del 80% en els últims quaranta anys, en la Comptabilitat Nacional aquesta participació sigui uns deu punts inferior (al voltant del 70%). Com que la Comptabilitat Nacional se sol considerar un marc de referència fiable, que captura totes les rendes al marge del seu tractament fiscal, això apunta que una part important de les rendes no salarials no es declaren correctament en l'IRPF.

Gràfic 1: La diferència entre l'IRPF i la Comptabilitat Nacional a l'hora de mesurar les rendes no salarials apunta que una part important d'aquestes rendes no es declara

Renda salarial com a percentatge de la renda total declarada en l'IRPF i de la renda total de les llars en la Comptabilitat Nacional (CNE), en %, 1981-2016



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'AEAT (Badespe) i la CNE (INE).

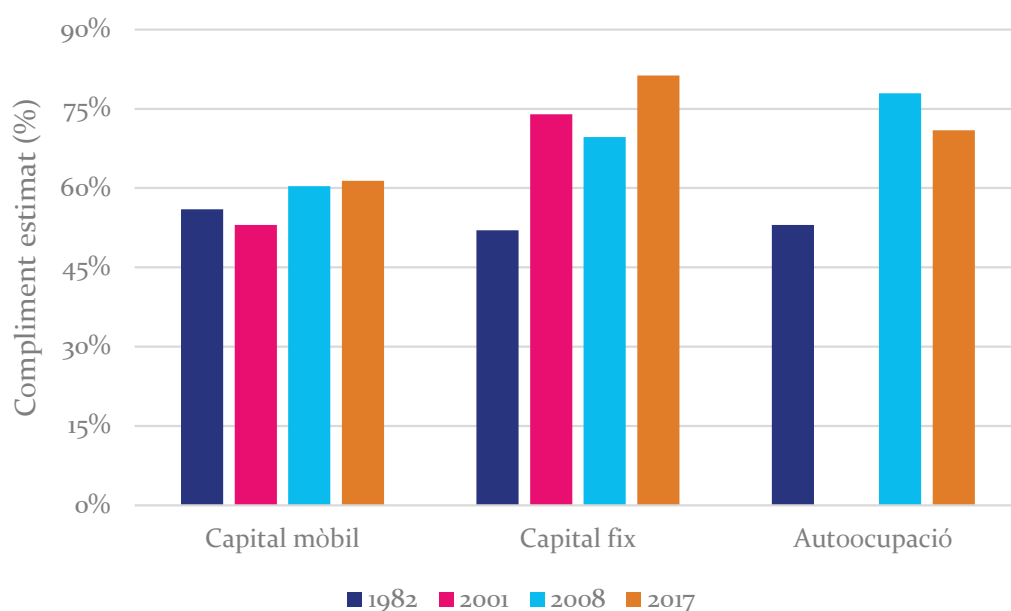
3 El compliment fiscal es redueix al 50-60% en les rendes financeres

En aquest informe oferim una estimació del frau per tipus de renda per a l'any 2017 i la comparem amb resultats anteriors del 1982, el 2001 i el 2008. L'exercici es basa a comparar les aportacions que van fer persones amb rendes més fàcils d'ocultar amb les que van fer persones amb rendes més difícils d'ocultar. Aquestes últimes serien les rendes salarials: se'ls pressuposa el compliment més elevat, i per això s'utilitzen com a referència per a la resta. Si els qui reben rendes no salarials fan aportacions més elevades (per al mateix nivell de renda total), això pot suggerir l'existència de frau, en el sentit ampli que hem esmentat més amunt. Per exemple: dos individus declaren tenir una renda de 1.000, i l'un fa aportacions per valor de 10, i l'altre, per valor de 20. El segon és més generós? O, alternativament, pot ser que tingui una renda real de 2.000? Per descomptat, el càlcul es fa utilitzant un nombre elevat de declaracions fiscals i tenint en compte una gran quantitat de possibles factors.

Les rendes estudiades són les del capital mòbil (per exemple, interessos), les del capital fix (per exemple, lloguers) i les de l'autoocupació (autònoms). Els resultats mostren que actualment el capital fix i l'autoocupació tenen un nivell de compliment fiscal, és a dir, un percentatge de renda declarada sobre la real, proper al 80%, la qual cosa suposa un augment des del 50% del començament de la dècada de 1980. En el capital financer, tanmateix, s'observa un cert estancament en el compliment, que se situa en nivells inferiors, entre el 50 i el 60%.

Gràfic 2: El compliment fiscal ha augmentat amb els anys, però continua sent molt baix en les rendes del capital financer

Compliment estimat (renda declarada sobre renda real) de les rendes del capital i de l'autoocupació, en %. Anys 1982, 2001, 2008 i 2017



Nota: el compliment estimat és relatiu al de les rendes salarials.

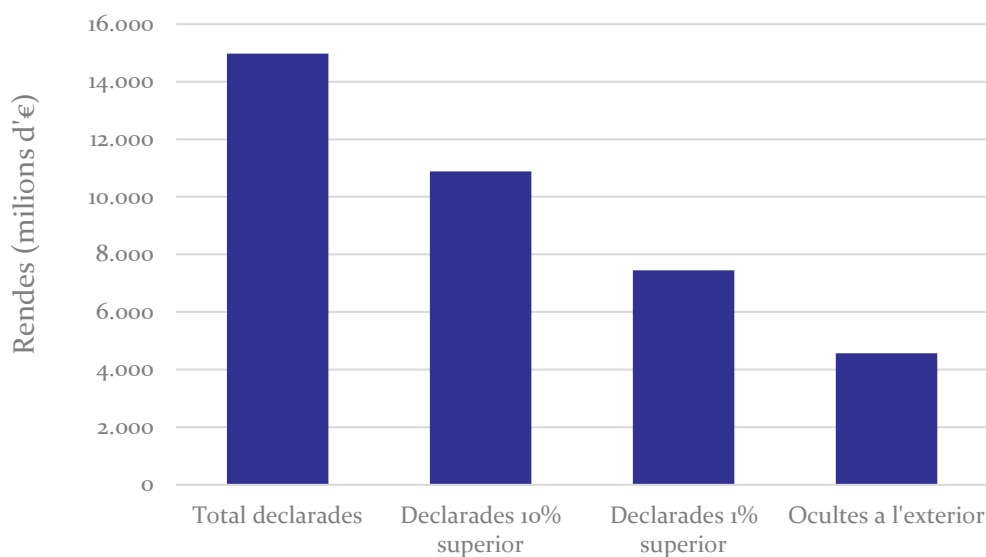
Font: elaboració pròpia a partir de les microdades de l'IRPF del 2017. Domínguez *et al.* (2015) per al 2008; Torregrosa-Hetland (2020) per al 2001, i Torregrosa-Hetland (2015) per al 1982.

4 La riquesa oculta a l'exterior genera unes rendes no declarades que podrien arribar al 30% de les rendes financeres declarades totals

Des del punt de vista de la desigualtat, un tipus de frau al qual val la pena prestar atenció és el procedent dels rendiments d'inversions no declarades a l'exterior, ja que qui sol fer ús dels paradisos fiscals són les grans fortunes. Per al 2017, Artola *et al.* (2021) van xifrar el patrimoni a l'exterior no declarat en 182.666 milions d'euros (el 75% del patrimoni total dels espanyols a l'exterior). Una estimació conservadora del rendiment generat per aquesta riquesa oculta el situaria en un 2,5% (això és el que suggereix l'estudi de Johannesen *et al.* [2018], amb dades de regularitzacions fiscals als Estats Units), cosa que equival a 4.570 milions d'euros. Per fer-se una idea del seu volum, n'hi ha prou d'esmentar que aquesta xifra correspon al 30% de les rendes financeres positives declarades totals, i fins a un 61% de les declarades per l'1% més ric.

Gràfic 3: Les rendes ocultes en paradisos fiscals podrien arribar a un 30% de les rendes financeres declarades totals, i a un 61% de les declarades per l'1% més ric

Rendes declarades del capital financer (totals, del decil superior de declarants i del percentil superior de declarants) i estimació de rendes ocultes en paradisos fiscals, 2017



Font: elaboració pròpia a partir de les microdades de l'IRPF del 2017, utilitzant l'estimació de riquesa a l'exterior no declarada d'Artola *et al.* (2021) i imputant un rendiment del 2,5% (obtingut per Johannesen *et al.* [2018] a partir de regularitzacions als EUA).

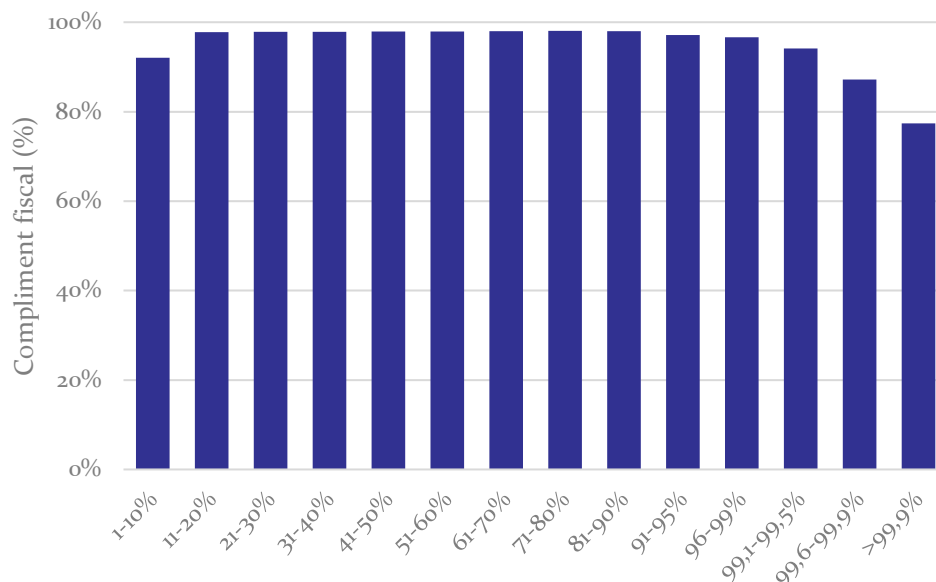
5 El compliment fiscal és més baix com més pugem en l'escala de rendes

Per obtenir una estimació de les rendes reals, hem assumit que tots els qui reben un mateix tipus d'ingrés (per exemple, de l'autoocupació) n'oculten una mateixa proporció. Pel que fa a les rendes ocultes a l'exterior, per contra, se segueix el consens de la recerca econòmica d'assignar-les exclusivament a l'1% de declarants més rics. Una vegada completat l'exercici, s'observa que el compliment baixa a mesura que pugem en l'escala de rendes, sobretot entre el 5% més ric.

A aquest efecte directe sobre la desigualtat se n'hi afegeix un altre d'indirecte. Com que l'IRPF és un impost progressiu, que el frau es concentri entre la població amb més renda comporta una forta pèrdua de recaptació. La bretxa tributària associada es va situar en 7.101 milions d'euros el 2017, que corresponen a un 9% de la recaptació potencial per IRPF durant aquell any i a un 0,7% del PIB. Aquesta pèrdua de recaptació limita per força la despesa pública, que en una part no poc important es dedica al proveïment de béns col·lectius amb efectes redistributius (educació, sanitat, etc.).

Gràfic 4: El frau fiscal és més elevat en les rendes altes (com més altes, més), i s'estima en un 23% per al 0,1% més ric dels declarants d'IRPF

Compliment mitjà estimat (renda declarada sobre renda real) en diversos nivells de renda de la població de declarants, en %, 2017



Font: elaboració pròpia a partir de les microdades de l'IRPF del 2017.

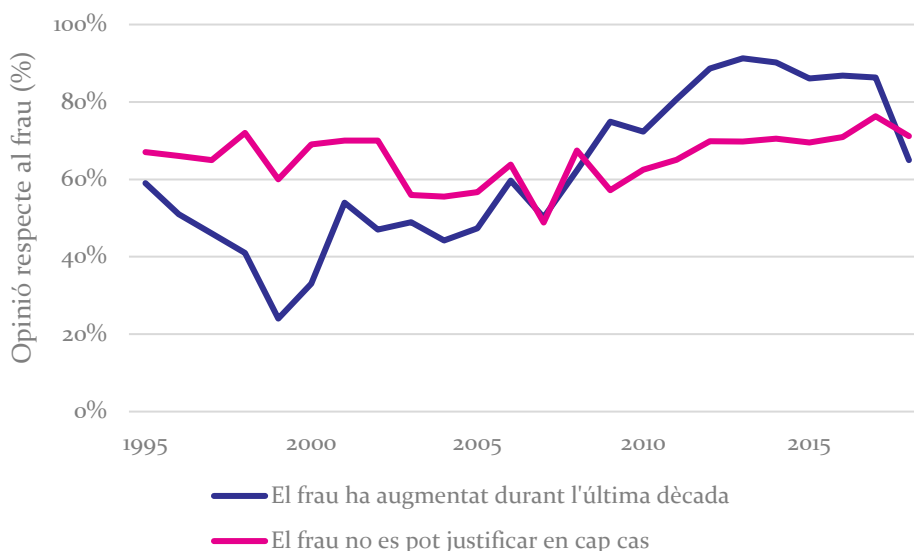
6 Fins a un 70% de la població considera que el frau no és justificable, en comparació amb el 50% aproximadament que ho veia així el 1981

Malgrat que diverses estimacions apunten a una reducció del frau fiscal durant les darreres dècades, la percepció pública és que, per contra, està creixent. Això és el que opinaven més del 80% de les persones enquestades entre el 2011 i el 2017. Una possible causa és que ara la població és més conscient de l'existència i les conseqüències del frau, i el rebutja de manera majoritària. D'altra banda, més amunt hem apuntat que les percepcions sobre el frau tendeixen a ser pitjors en època de crisi econòmica que d'expansió.

Durant el franquisme, el frau suscitava poc rebuig social –al cap i a la fi, era frau contra un estat amb escassa legitimitat i un sistema fiscal àmpliament considerat injust. No obstant això, en les dècades posteriors a la Transició, aquest rebuig va anar augmentant. El 1981, els qui pensaven que el frau fiscal no està mai justificat (un indicador típic de «moral fiscal») representaven al voltant de la meitat de la població. Aquesta proporció va augmentar fins al 65% (de mitjana) durant el període 1995-2018, amb una tendència lleugerament creixent des del 2007/2009.

Gràfic 5: Una part cada vegada més gran de la població pensa que el frau està augmentant, i el rebutja de manera majoritària

Percentatge d'enquestats que pensen que el frau ha augmentat i percentatge que el consideren un comportament no justificable, 1995-2018

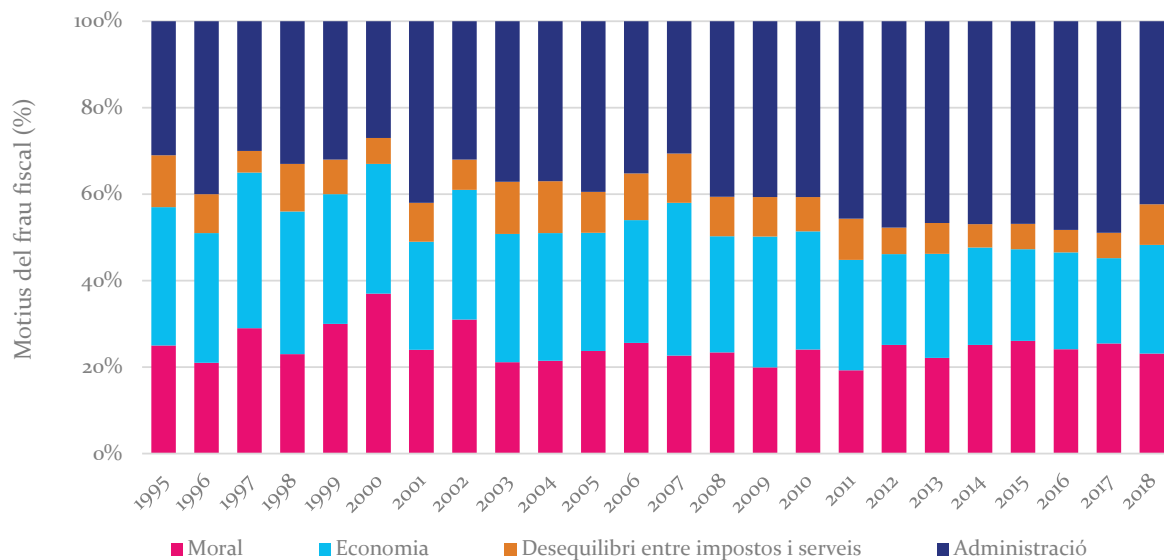


Font: baròmetres fiscals de l'Institut d'Estudis Fiscals.

Amb el pas del temps, cada vegada són més les persones que atribueixen el frau a una Administració Tributària que no el persegueix eficaçment. Durant els últims vint anys, el percentatge de població que comparteix aquesta opinió ha passat d'un 30 a un 45% aproximadament, cosa que també podria estar indicant un augment de les expectatives dipositades en els poders públics. L'atribució del frau a causes morals («manca d'honradesa i consciència cívica») se situa una mica per sobre del 20%, sense una tendència clara, mentre que els motius econòmics han tendit a reduir-se («els impostos actuals són excessius», «de vegades cal fer una mica de trampa per tirar endavant»), com també ho ha fet l'atribució del frau al desequilibri entre impostos i serveis («els serveis i les prestacions no són adequats al que es paga»).

Gràfic 6: De manera creixent, la població assenyalava l'Administració Tributària com a causa del frau fiscal

Persones que consideren com a causes del frau fiscal motius morals, econòmics, administratius o de desequilibri entre impostos pagats i serveis rebuts, en %, 1995-2018



Font: baròmetres fiscals de l'Institut d'Estudis Fiscals.

7 La comparació internacional mostra que l'aplicació de retencions i el subministrament d'informació per part de tercers són fonamentals

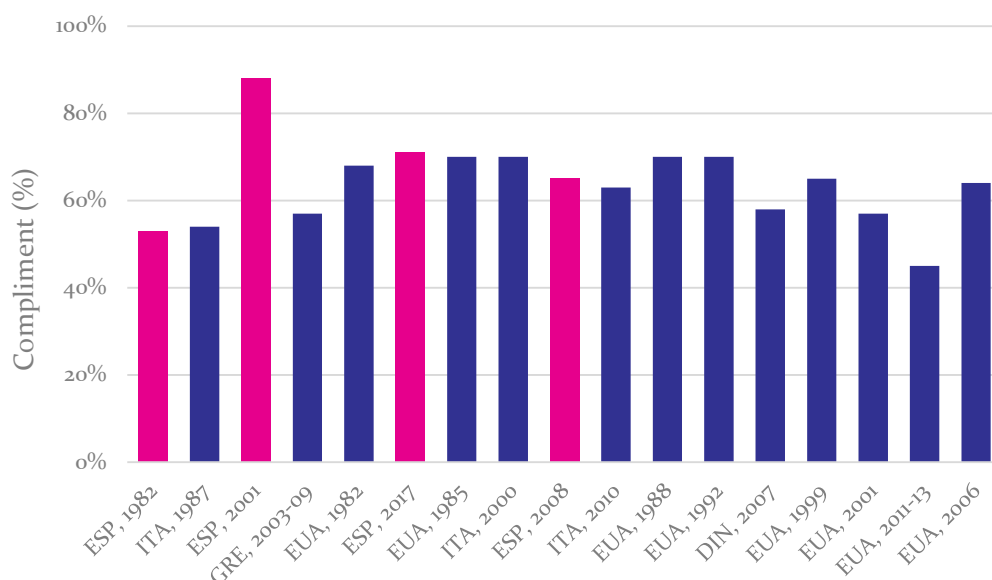
Si mirem cap als nostres països veïns, en molts casos podem observar nivells de frau més reduïts. Si bé això reafirma que a Espanya el frau és un problema real, cal tenir en compte que aquesta comparació sovint es fa amb països més desenvolupats des del punt de vista econòmic. En termes històrics, quan tenim en compte aquest factor, Espanya no sembla una gran anomalia. El compliment fiscal augmenta amb el nivell de desenvolupament, perquè canvien molts elements que hi influeixen: les capacitats administratives, la moral fiscal, l'estructura econòmica, etc.

En el cas de les rendes no sotmeses a control per part de tercers (és a dir, les rendes en què el pagador no informa l'Administració Tributària o no reté per a l'Administració Tributària), la imatge és una mica diferent, ja que el compliment és reduït a tots els països, independentment del seu desenvolupament econòmic. Per a les rendes del capital, el compliment estimat a Espanya era del 61% en el capital mòbil i del 81% en el capital fix el 2017, xifres semblants a les de Suècia, per exemple.

Pel que fa a les rendes dels autònoms, la majoria dels països occidentals amb dades disponibles presenten nivells de compliment en aquest tipus de rendes propers al 60-70%, i no es percep una millora clara amb el nivell de renda.

Gràfic 7: El compliment en les rendes sense control per part de tercers és baix a tots els països, i no s'observen millores amb el nivell de renda

Compliment en les rendes de l'autoocupació o en les no informades per part de tercers (renda declarada sobre renda real), Espanya i altres països occidentals, diversos anys



Nota: observacions ordenades per la renda real per capita de l'any corresponent, segons les dades de Madison Project (2018). En el cas de Dinamarca 2007 i Estats Units 2011-2013, no es tracta només d'autoocupació, sinó de totes les rendes sense informació per part de tercers.

Font: per a Espanya, Esteller-Moré (2011), Domínguez *et al.* (2015) i Torregrosa-Hetland (2015, 2020, 2021). Per a la resta de països, Galbiati i Zanella (2012), Artavanis *et al.* (2016), Klepper i Nagin (1989), IRS (1996), Fiorio i D'Amuri (2005), Albarea *et al.* (2020), Kleven *et al.* (2011), Feldman i Slemrod (2007), Johns i Slemrod (2010), IRS (2019) i Black *et al.* (2012).

D'aquesta informació es desprèn que generalitzar els mecanismes d'informació per part de tercers podria augmentar considerablement el compliment. L'extensió de les rendes sotmeses a aquest tipus de control, és a dir, l'augment de la seva participació en el total de les rendes rebudes per les llars, hauria estat una part important de l'explicació històrica de la reducció del frau fiscal. A Dinamarca, el 2007, les rendes sense aquest tipus d'informació tenien una taxa de compliment del 58%, però només suposaven el 5% del total (Kleven *et al.*, 2011).

Conclusions

A Espanya, el frau en l'IRPF té efectes importants sobre la desigualtat. Malgrat que és l'impost sobre el qual recau la major part de la funció distributiva, el frau (en sentit ampli) en limita la generalitat, en disminueix la recaptació i en debilita la funció en la reducció de la desigualtat. Hi ha una sèrie d'aspectes que poden potenciar o limitar el frau i els seus efectes inequitatius. Per exemple, determinades rendes es tracten de manera diferent segons el seu origen, mitjançant privilegis fiscals o mecanismes de valoració i imputació deficientes. Aquests tractaments diferenciats generen desigualtat entre els contribuents, per molt que això es faci de manera legal.

En segon lloc, l'existència de diferencials fiscals entre regions incentiva canvis en la residència fiscal dels contribuents, com s'ha vist recentment en els impostos sobre la renda i la riquesa (Agrawal i Foremny, 2019; Agrawal *et al.*, 2020). L'harmonització fiscal podria limitar la competència que es pot generar entre països o regions a l'hora d'oferir gravàmens cada vegada més baixos. Malgrat que aquest informe se centra en l'impost sobre la renda personal, dinàmiques similars també afecten els impostos sobre societats.

En tercer lloc, l'ús d'efectiu ha demostrat ser facilitador del frau, per la qual cosa l'impuls de les transaccions electròniques pot ser un mecanisme eficaç per contrarestar aquesta situació, sempre que això també impliqui una potenciació dels fluxos automàtics d'informació. D'una banda, el que va dels agents econòmics a l'Administració Tributària: si s'aconsegueix reduir el percentatge de l'activitat econòmica que se n'escapa, es redueix paral·lelament una part del frau. D'altra banda, cal una cooperació fluida entre administracions tributàries, i una explotació decidida de les oportunitats que ofereix la digitalització (Duran i Esteller, 2020), cosa que hauria de ser factible amb els mitjans tecnològics disponibles.

Finalment, l'elaboració d'estimacions periòdiques de la bretxa tributària (la diferència entre els impostos que caldria recaptar per llei i els que efectivament es recapten) permet avaluar els sistemes tributaris i la seva administració. Tenim el precedent de Duran *et al.* (2019), una aplicació als impostos de patrimoni i successions a Catalunya. En altres països com els Estats Units o el Regne Unit, s'han dut a terme estudis periòdics que inclouen la realització d'inspeccions fiscals aleatòries, cosa que permet molta més exactitud que el que hem presentat aquí. Les aportacions més recents també incideixen en la necessitat d'anàlisis específiques dels contribuents més rics, atesa la concentració entre aquest segment de les rendes i de l'ús d'instruments sofisticats d'evasió (Guyton *et al.*, 2021).



Actuacions proposades

1

Aplicar una definició àmplia de la base imposable que limiti privilegis fiscals i exempcions. Això inclou gravar els valors reals de les rendes, per exemple, mitjançant l'eliminació de l'estimació objectiva i l'ús de valors més propers als de mercat en les rendes imputades (incloent-hi la de l'habitatge habitual).

3

Potenciar els fluxos automàtics d'informació entre els agents econòmics i l'Administració, així com entre les administracions, tant en l'àmbit nacional com en l'internacional. Això ha d'incloure l'impuls de les transaccions electròniques.

2

Impulsar l'harmonització fiscal, tant internacional com dins de l'estat autonòmic, amb l'objectiu de dificultar l'ocultació de rendes en paradisos fiscals i les dinàmiques de competència a la baixa.

4

Dur a terme estimacions periòdiques de la bretxa tributària. Aquesta informació podria servir com a eina d'avaluació del sistema fiscal i de l'Administració Tributària.

Característiques de l'estudi

Aquest estudi considera el frau en l'IRPF en un sentit ampli, i inclou tant l'evasió pròpiament com l'elusió i el buidament fiscal, malgrat que no tenen la mateixa consideració legal. S'ha fet així per la dificultat de distingir aquests aspectes empíricament, i perquè les seves conseqüències fiscals són, de fet, les mateixes: augment de la desigualtat, minves en la recaptació i rebuig de l'opinió pública.

L'informe també inclou algunes propostes que permetrien accentuar el caràcter redistributiu de l'impost (i, per consegüent, del sistema fiscal) a partir de fer més àmplia i completa la subjecció de la renda dels individus. Tanmateix, aquest estudi no fa cap anàlisi de la viabilitat política d'aquestes propostes, cosa, sens dubte, complexa. Els objectius d'igualtat hauran de conciliar-se amb altres objectius de l'acció política, incloent-hi la fiscal.



Referències

Agrawal, D. R.; Foremny, D. (2019). «Relocation of the rich: Migration in response to top tax rate changes from Spanish reforms». A: *Review of Economics and Statistics*, 101(2), 214-232.

Agrawal, D. R.; Foremny, D.; Martínez-Toledano, C. (2020). «Paraísos fiscales, wealth taxation, and mobility», document de treball d'IEB, 2020/15.

Albarea, A.; Bernasconi, M.; Marenzi, A.; Rizzi, D. (2020). «Income underreporting and tax evasion in Italy: Estimates and distributional effects». A: *Review of Income and Wealth*, 66(4), 904-930.

Alognon, A. D.; Koumpias, A. M.; Martínez-Vázquez, J. (2020). «The Impact of Plastic Money Use on VAT Compliance: Evidence from EU Countries». A: *Hacienda Pública Española* (en premsa).

Artavanis, N.; Morse, A.; Tsoutsoura, M. (2016). «Measuring income tax evasion using bank credit: Evidence from Greece». A: *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 739-798.

Artola Blanco, M.; Bauluz, L.; Martínez-Toledano, C. (2021). «Wealth in Spain, 1900-2017: A Country of Two Lands». A: *The Economic Journal*, 131(633), 129-155.

Black, T.; Bloomquist, K.; Emblom, E.; Johns, A.; Plumley, A.; Stuk, E. (2012). «Federal tax compliance research: tax year 2006 tax gap estimation», document de treball d'investigació, anàlisi i estadística de l'Internal Revenue Service.

Bø, E. E.; Lambert, P. J.; Thoresen, T. O. (2012). «Horizontal inequity under a dual income tax system: principles and measurement». A: *International Tax and Public Finance*, 19(5), 625-640.

Domínguez-Barrero, F.; López-Laborda, J.; Rodrigo-Sauco, F. (2015). «El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios». A: *Revista de Economía Aplicada*, vol. 23, n. 68, 81-102.

Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A. (2018). «¿Qué hacer para aflorar el fraude fiscal? Diseño tributario y gestión». A: S. Lago Peñas (dir.). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos?, ¿qué podemos hacer?* Madrid: Funcas, 145-168.

Durán Cabré, J. M.; Esteller Moré, A. (2020). «Los retos de la Administración Tributaria en la era de la digitalización». A: *Información Comercial Española*, n. 917, 167-184.

Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A.; Mas-Montserrat, M.; Salvadori, L. (2019). «The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes». A: *Applied Economic Analysis*, 27(81), 207-225.

Esteller-Moré, A. (2011). «Is the tax administration just a money machine? Empirical evidence on redistributive politics». A: *Economics of Governance*, 12, (3), 275-299.

Feldman, N. E.; Slemrod, J. (2007). «Estimating tax noncompliance with evidence from unaudited tax returns». A: *The Economic Journal*, 117 (març), 327-352.

Fiorio, C. V.; D'Amuri, F. (2005). «Workers' tax evasion in Italy». A: *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 64 (2/3), 241-264.

Galbiati, R.; Zanella, G. (2012). «The tax evasion social multiplier: Evidence from Italy». A: *Journal of Public Economics*, 96(5), 485-494.

Guyton, J.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M.; Zucman, G. (2021). «Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence», document de treball de NBER n. 28542.

IRS (1996). «Federal Tax Compliance Research: Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988 and 1992», publicació 1415 (rev. 4-96), Washington, DC.

IRS (2019). «Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2011-2013», publicació 1415 (rev. 9-2019), Washington, DC.

Johannessen, N.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M.; Slemrod, J. (2018). «Taxing hidden wealth: The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts», document de treball de NBER n. 24366.

Johns, A.; Slemrod, J. (2010). «The distribution of income tax noncompliance». A: *National Tax Journal*, vol. 63, n. 3, 397-418.

Klepper, S.; Nagin, D. (1989). «The anatomy of tax evasion». A: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 5(1), 1-24.

Kleven, H. J.; Knudsen, M. B.; Kreiner, C. T.; Pedersen, S.; Saez, E. (2011). «Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark». A: *Econometrica*, 79(3), 651-692.

Maddison Project Database (2018). Bolt, Jutta; Inklaar, Robert; De Jong, Herman; Van Zanden, Jan Luiten. «Rebasing “Maddison”: new income comparisons and the shape of long-run economic development», document de treball n. 10 del Maddison Project.

Martínez-Toledano, C. (2017). «Housing bubbles, offshore assets and wealth inequality in Spain», document de treball de WID.World.

Martínez-Vázquez, J.; Torgler, B. (2009). «The evolution of tax morale in modern Spain». A: *Journal of Economic Issues*, 43(1), 1-28.

Morse, S. C.; Karlinsky, S.; Bankman, J. (2009). «Cash Business and Tax Evasion». A: *Stanford Law and Policy Review*, 20, 37-68.

Pickhardt, M.; Sardà, J. (2015). «Size and causes of the underground economy in Spain: a correction of the record and new evidence from the MCDR approach». A: *European Journal of Law and Economics*, 39(2), 403-429.

Pissarides, C. A.; Weber, G. (1989). «An expenditure-based estimate of Britain's black economy». A: *Journal of Public Economics*, 39(1), 17-32.

Swedish National Tax Agency (2008). «Tax gap map for Sweden: how was it created and how can it be used?», informe 2008: 1B.

Torregrosa-Hetland, S. (2015). «Bypassing progressive taxation: fraud and base erosion in the Spanish income tax, 1970-2001», document de treball d'IEB, 2015/31.

Torregrosa-Hetland, S. (2020). «Inequality in tax evasion: the case of the Spanish income tax». A: *Applied Economic Analysis*, 28(83), 89-109.



La societat espanyola demana més igualtat econòmica

Actituds envers la desigualtat i la redistribució

Inés Calzada, Universitat Complutense de Madrid

Eloísa del Pino, CSIC

Antonio M. Jaime-Castillo, UNED

150	Resum
151	Idees principals
152	L'opinió pública percep que a Espanya hi ha un elevat grau de desigualtat
153	Els espanyols tendeixen a creure que la seva situació personal és una excepció a la regla
154	Hi ha un ampli suport a la intervenció de l'Estat en la redistribució de la renda
156	La immensa majoria de la ciutadania creu que els impostos són necessaris i serveixen perquè tots visquem millor
158	La població desconfia enormement de la justícia del sistema fiscal i creu que hi ha frau generalitzat
159	La ciutadania mostra un suport important i sostingut a la despesa pública en sanitat, pensions, educació i atur
160	En àmbits com l'habitatge, l'educació o la sanitat emergeixen diferències importants d'arrel ideològica
161	El gran suport a l'ingrés mínim vital pot estar vinculat al fet que va ser aprovat durant la pandèmia de la covid-19
162	Conclusions
163	Característiques de l'estudi
164	Referències

Resum

La percepció que la societat espanyola és molt desigual està força arrelada en l'opinió pública. Aquesta percepció es correspon bastant amb la realitat, ja que el grau efectiu de desigualtat és alt en comparació amb altres països de la Unió Europea. El suport social a la intervenció pública en la redistribució dels ingressos és molt ampli, i no s'observen grans diferències per grups socials. Pel que fa als mitjans per aconseguir el benestar social, la immensa majoria de la població creu en la necessitat dels impostos, tot i que desconfia àmpliament de la justícia del sistema fiscal. A més, existeix una percepció de frau generalitzat en el pagament dels impostos. Així mateix, la població mostra un suport ampli i sostingut al llarg del temps a la inversió en les polítiques de sanitat, pensions, educació i atur. En aquest aspecte, tampoc no s'observen fractures entre grups socials, tot i que es perceben diferències en el suport a les mesures o els programes específics en què es concreten algunes polítiques socials. Per tant, l'obstacle per reduir la desigualtat no es troba tant en la necessitat d'intervenir amb polítiques socials i fiscals, sinó més aviat en els desacords sobre les mesures específiques dins de cada política i la seva possible utilització partidista.



Idees principals

1

A Espanya, 9 de cada 10 persones creuen que les diferències d'ingressos són massa grans. Aquesta percepció s'ajusta a la realitat del país, que té un dels nivells de desigualtat més alts d'Europa.

3

La immensa majoria de la ciutadania creu que els impostos són necessaris i serveixen perquè tots visquem millor, amb molt poques diferències per nivell educatiu, gènere, edat o ocupació.

5

La ciutadania mostra un suport important i sostingut a la despesa pública en sanitat, pensions, educació i atur, que contrasta amb un suport més inestable i menys intens a altres polítiques públiques.

7

Tot i que existeix la percepció generalitzada d'una societat desigual, tant pel que fa al repartiment de la riquesa com de les oportunitats, els espanyols tendeixen a creure que la seva situació personal és una excepció a la regla.

2

Hi ha un ampli suport a la intervenció de l'Estat en la redistribució de la renda, amb molt poques diferències entre grups socials o per orientació ideològica.

4

No obstant això, la població desconfia enormement de la justícia del sistema fiscal i creu que hi ha frau generalitzat.

6

Malgrat el gran consens pel que fa a la necessitat de determinades polítiques, quan estudiem detalladament àmbits com l'habitatge, l'educació o la sanitat, emergeixen diferències importants d'arrel ideològica.

8

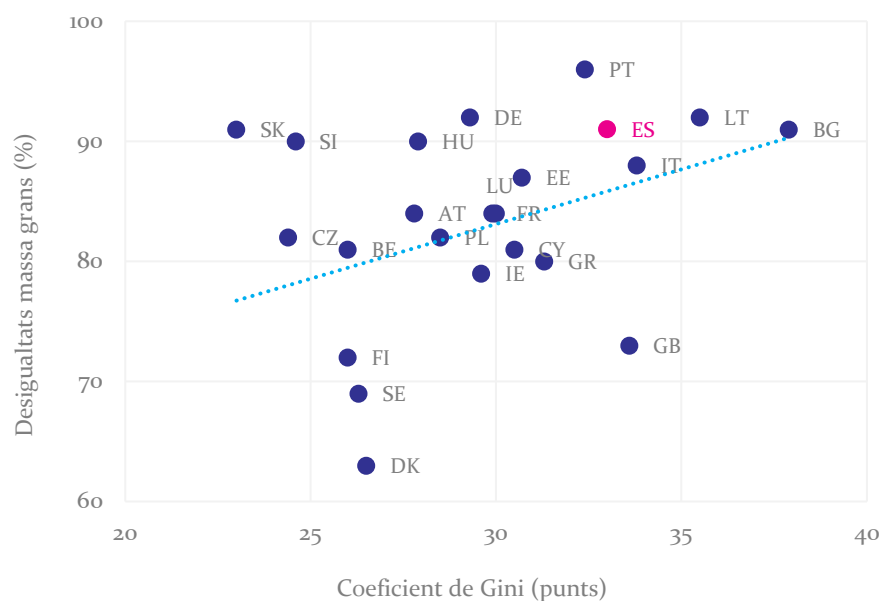
El gran suport a l'ingrés mínim vital pot estar vinculat, en part, al context en què va ser aprovat, la pandèmia de la covid-19.

1 L'opinió pública percep que a Espanya hi ha un elevat grau de desigualtat

La creença que la societat espanyola és poc igualitària està instal·lada en l'opinió pública. D'acord amb dades de l'Eurobaròmetre de l'any 2018, un 91% dels espanyols estan d'acord o totalment d'acord amb la idea que a Espanya les diferències d'ingressos entre les persones són massa grans. Aquest percentatge només és superat, lleugerament, en el cas de Portugal, Lituània i Alemanya. Aquesta percepció subjectiva es correspon amb la realitat, ja que Espanya té un nivell de desigualtat relativament alt en el context de la Unió Europea. En general, l'opinió pública dels països on la desigualtat és més elevada tendeix a percebre que la desigualtat interna, en efecte, és excessiva, tot i que l'associació no és perfecta. D'altra banda, estudis recents mostren que l'opinió de la societat espanyola sobre l'evolució de la desigualtat és bastant pessimista, ja que un 55% dels ciutadans afirmen que la desigualtat augmentarà en els propers vint anys.

Gràfic 1: La percepció de desigualtat està associada al nivell real de desigualtat

Percentatge de persones que estan d'acord que les desigualtats són molt grans, i coeficient de Gini, 2018



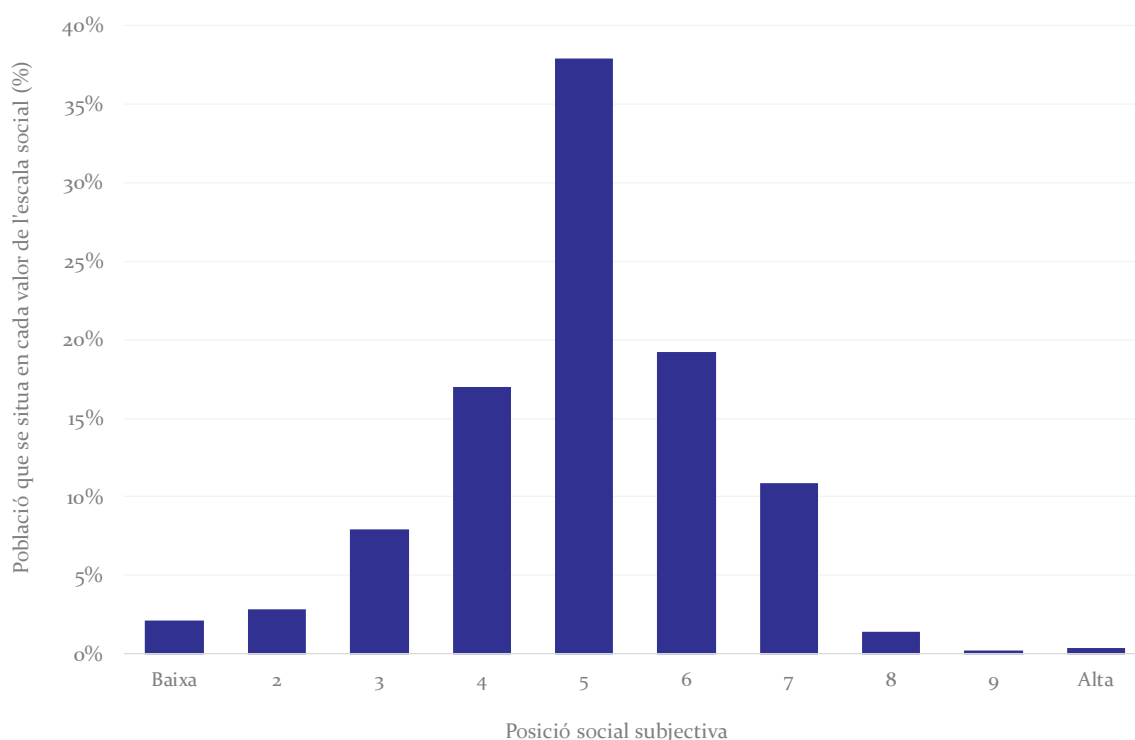
Font: «Enquesta social europea» i Eurostat, 2018.

2 Els espanyols tendeixen a creure que la seva situació personal és una excepció a la regla

La percepció que té la ciutadania sobre la desigualtat i les seves conseqüències és diferent segons si es pregunta per la societat en general o pel cas propi. Això indicaria que el coneixement que es té sobre els mecanismes que generen la desigualtat és limitat. Per exemple, quan es demana a la població quina posició creu que ocupa en l'escala social, la majoria se situa en una posició intermèdia. Això no és exclusiu del cas espanyol, sinó que s'observa indistintament en països amb un nivell de desenvolupament econòmic més alt o més baix o amb diferents tradicions històriques. Aquesta tendència cap al centre es produeix perquè el grup de referència amb el qual es comparen les persones correspon al seu mateix entorn social, i, per tant, està format per persones d'estatus similars. Majoritàriament, els espanyols creuen que la seva posició social és més elevada que la que ocupaven els seus pares i els seus avis.

Gràfic 2: La majoria de persones s'ubiquen en posicions intermèdies en l'escala social

Població que se situa en cada valor d'una escala d'1 a 10 pel que fa a posició social, en %, 2009



Font: «International Social Survey Programme», 2009.

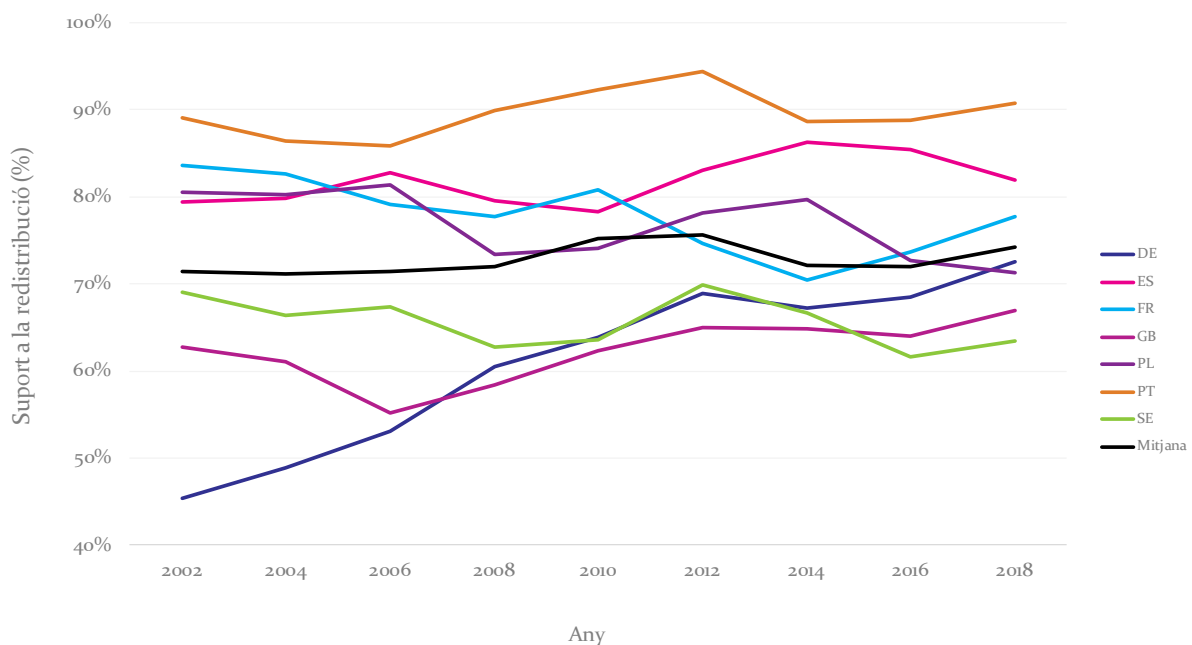
Les respostes són diferents quan es demana a les persones que se situïn en una escala d'ingressos que va del quintil (és a dir, el 20%) més pobre al quintil més ric. Pràcticament la meitat de la població (49%) se situa entre els quintils primer i segon, els més pobres, mentre que un de cada deu enquestats se situa entre els quintils quart i cinquè. En aquest cas, les persones tendeixen a veure's per sota del nivell d'ingressos al qual pertanyen, cosa que també es repeteix en altres països europeus. La percepció que té la ciutadania de la desigualtat d'oportunitats també presenta diferències en funció de si es valora la societat en general o la situació pròpia.

Així doncs, dos terços de la població espanyola està totalment o bastant d'acord amb l'afirmació que a Espanya hi ha igualtat d'oportunitats, però menys d'un terç respon el mateix quan la pregunta és sobre les oportunitats que es presenten a la persona enquestada. A diferència del que passava amb la desigualtat d'ingressos, l'opinió majoritària de la ciutadania és que avui dia es tenen més oportunitats que fa trenta anys. A això hi podria estar contribuint la sobreestimació sistemàtica de la probabilitat que té una persona de qualsevol classe social d'arribar a ocupacions d'estatus elevat. Aquest biaix conviu amb altres, com la sobreestimació, també sistemàtica, de la desigualtat de la distribució de la pobresa.

3 Hi ha un ampli suport a la intervenció de l'Estat en la redistribució de la renda

Espanya, juntament amb la resta de països del sud d'Europa, es caracteritza per una elevada demanda de redistribució: un 93% dels ciutadans es mostren partidaris que l'Estat adopti mesures per reduir les diferències d'ingressos, percentatge molt superior al de països com Suècia o el Regne Unit (on la xifra se situa al voltant del 60%). Aquest suport s'ha mantingut en nivells molt elevats des de l'any 2002 (entre el 80 i el 90%) tant a Espanya com, per exemple, a Portugal.

Gràfic 3: Espanya es troba entre els països amb un nivell més alt de suport a la redistribució
Percentatge de suport a la redistribució de la renda en una selecció de països europeus, 2002-2018



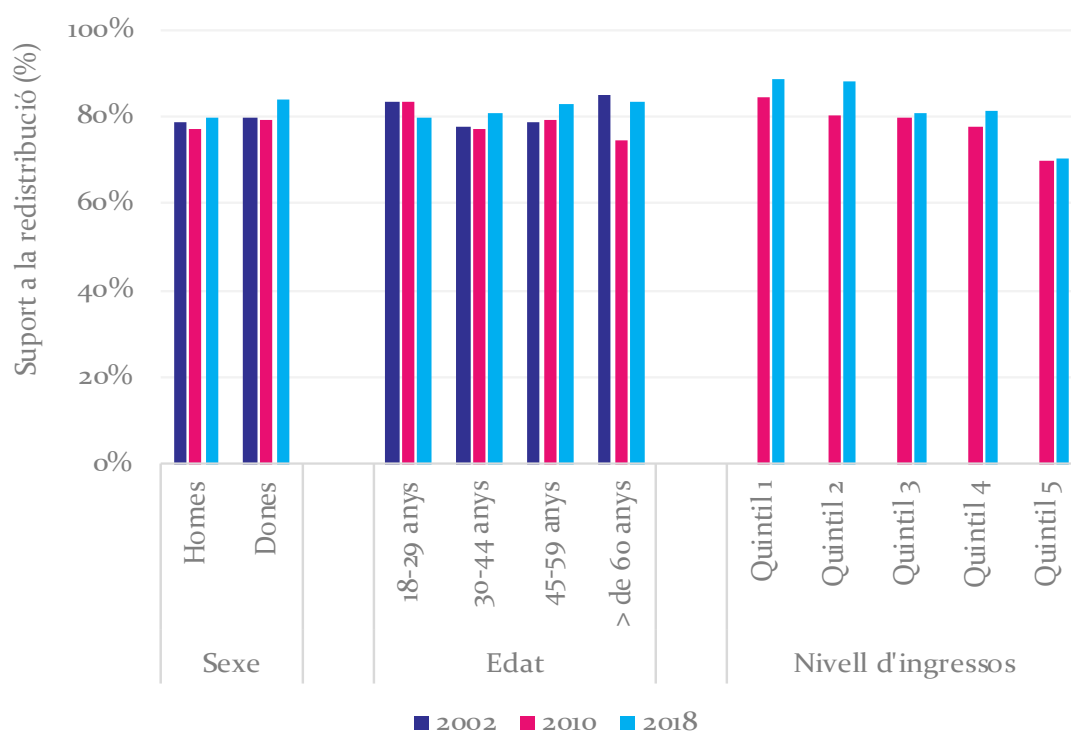
Nota: la mitjana es refereix a la mitjana dels països de l'enquesta. S'hi inclouen països europeus tant de dins com de fora de la Unió Europea.

Font: «Enquesta social europea», 2002-2018.

D'altra banda, no s'observen grans diferències en la preferència per la redistribució en funció de les diferents variables sociodemogràfiques (gènere, edat i nivell d'ingressos). En l'anàlisi en funció dels ingressos és on apareix un contrast més destacat, per tal com el grup amb uns ingressos més alts apareix sistemàticament com el menys favorable a la redistribució, si bé dins d'un grau d'acceptació de la redistribució que en tot moment supera el 70%.

Gràfic 4. Les diferències en el suport a la redistribució per gènere, edat o nivell d'ingressos són petites

Percentatge de suport a la redistribució per gènere, edat i nivell d'ingressos (2002, 2010 i 2018)



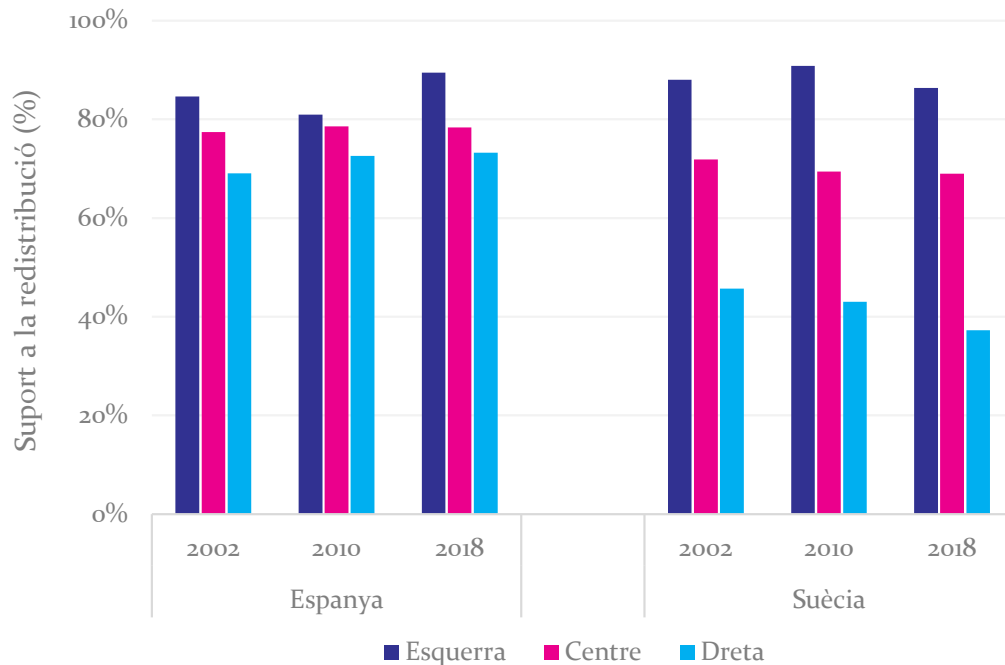
Nota: les dades d'ingressos anteriors al 2008 no estan recollides per decils i, per tant, no es poden organitzar per quintils per a l'any 2002.

Font: «Enquesta social europea», 2002-2018.

En l'àmbit ideològic, s'observa que les persones que s'identifiquen amb l'esquerra tendeixen a mostrar més preferència per la redistribució, seguides de les que s'identifiquen amb el centre i amb la dreta (per aquest ordre). No obstant això, fins i tot les que es consideren de dretes són partidàries de la redistribució en percentatges superiors al 70% durant la major part del període analitzat. Als països amb alts nivells de redistribució, com ara Suècia, les diferències de suport en funció de la ideologia són, en general, molt més importants.

Gràfic 5: A Espanya, les diferències en el suport a la redistribució per raons ideològiques són petites

Percentatge de suport a la redistribució segons la ideologia, Espanya i Suècia (2002, 2010 i 2018)



Font: «Enquesta social europea», 2002-2018.

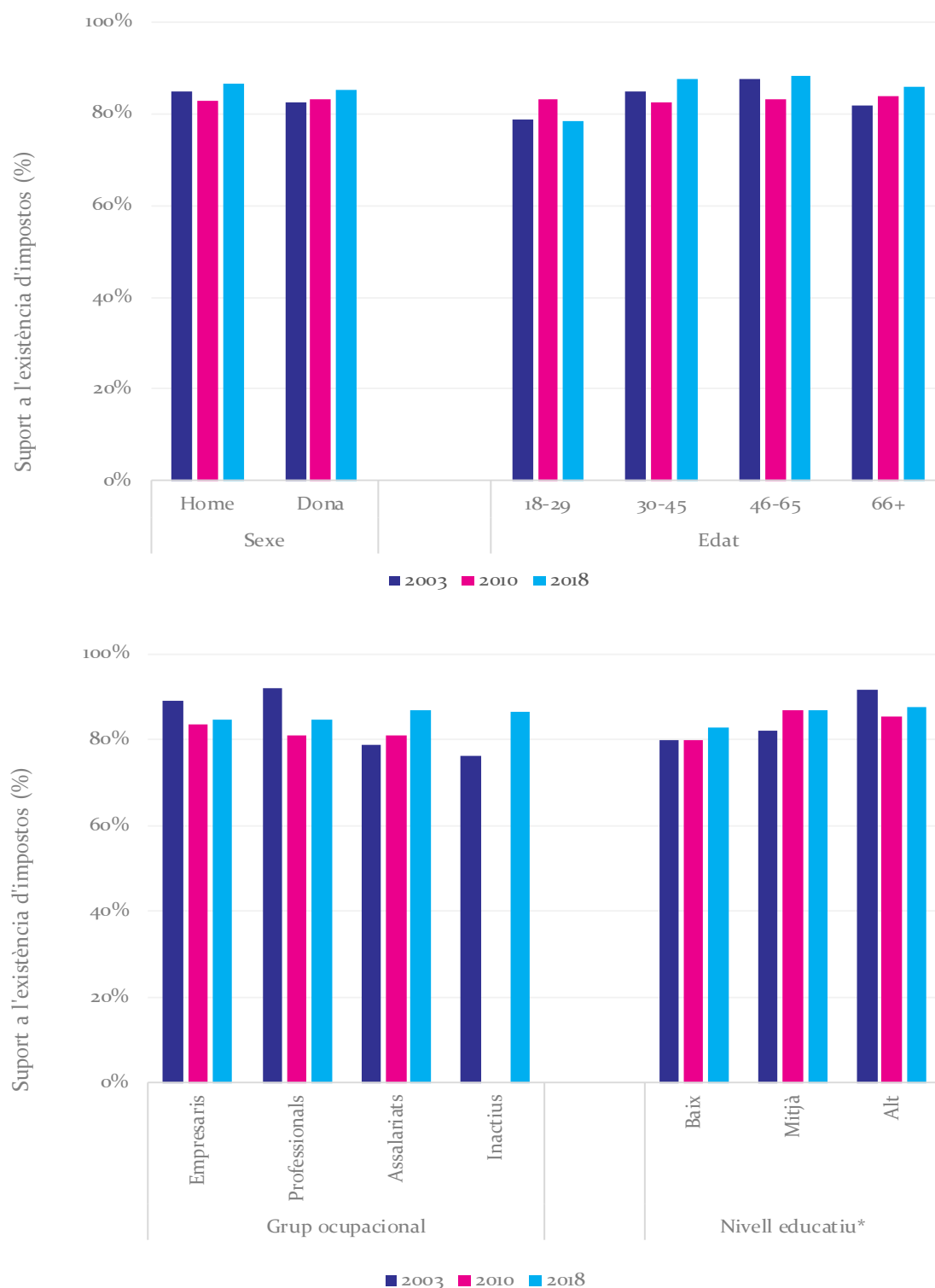
4

La immensa majoria de la ciutadania creu que els impostos són necessaris i serveixen perquè tots visquem millor

Un percentatge molt elevat de la ciutadania opina que els impostos són importants perquè tots visquem millor. A més, el 64% considera que els impostos són fonamentals perquè l'Estat pugui prestar serveis públics, mentre que un 14% els considera, sobretot, un mitjà per redistribuir millor la riquesa. En canvi, un 19% opina que «els impostos són uns diners que l'Estat ens obliga a pagar sense saber ben bé a canvi de què». Malgrat la crisi generada per la pandèmia, la ciutadania és més partidària d'apujar impostos (47%) que d'abaixar-los (20%), sempre que la pujada repercuteixi en una millora de les prestacions i els serveis públics. El suport a l'existència d'impostos pràcticament no ha variat en els últims vint anys, i trobem molt poques fractures en aquest consens en funció del nivell educatiu, el gènere, l'edat o la situació professional. El jovent i les persones amb menys estudis són els dos col·lectius que es mostren menys favorables a pagar impostos, però la diferència amb la resta és petita, i en cap cas no es pot dir que amb el temps les opinions s'estiguin polaritzant entre grups d'edat o classes socials. Les actituds personals, el que s'anomena «moral fiscal», són un determinant fonamental del comportament davant els impostos (fins i tot més que les qüestions sociodemogràfiques).

Gràfic 6: S'observa un ampli suport a la necessitat que existeixin els impostos

Percentatge de suport a l'existència d'impostos per grup d'edat, sexe, nivell educatiu i situació professional (2003, 2010 i 2018)



Nota: l'afirmació utilitzada per mesurar el nivell de suport als impostos va ser: «Si no es pagués cap impost, tots viuríem millor», i el percentatge és el de les persones que van respondre: «En desacord».

* Els nivells educatius «baix», «mitjà» i «alt» es refereixen, respectivament, a «secundària obligatòria o menys», «secundària no obligatòria» i «universitat».

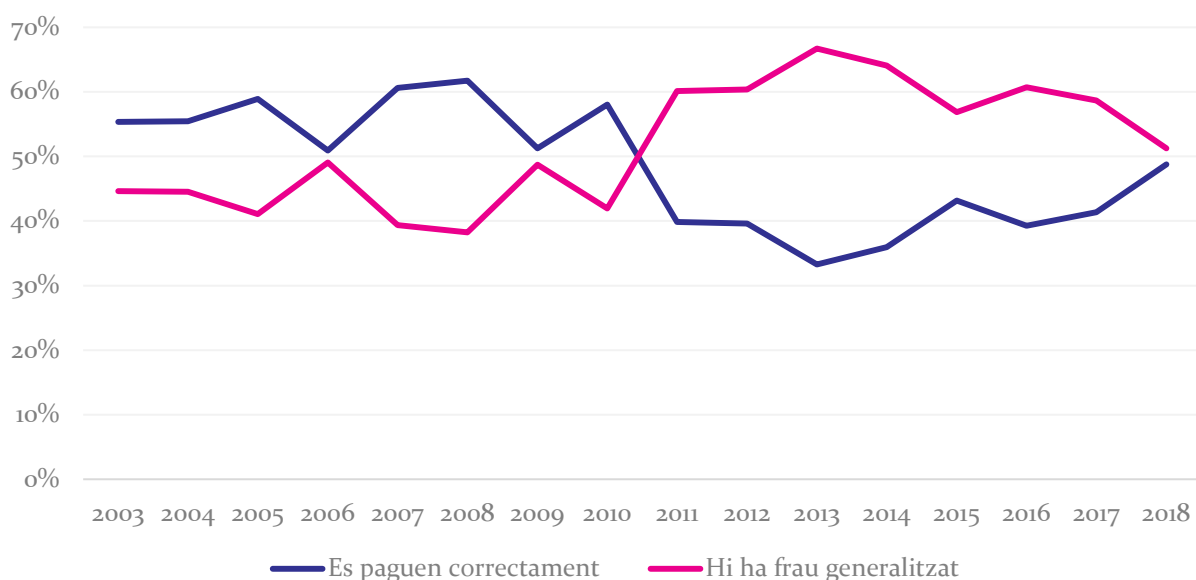
Font: Institut d'Estudis Fiscals, 2003-2018.

5 La població desconfia enormement de la justícia del sistema fiscal i creu que hi ha frau generalitzat

L'acceptació dels impostos conviu amb una enorme desconfiança pel que fa al funcionament del sistema fiscal. Per exemple, el 2020, un 77% de la ciutadania pensava que els impostos «no es cobren amb justícia», i aquell mateix any una majoria (62%) creia que els espanyols eren «poc» o «gens» responsables en el pagament d'impostos. Aquesta percepció negativa del funcionament del sistema fiscal, i de la responsabilitat fiscal aliena, contrasta amb la visió que els espanyols tenen de la seva pròpia responsabilitat o la dels seus coneguts: així doncs, un 93% es considerava a si mateix «bastant» o «molt» conscient i responsable en el pagament d'impostos, i un 75% deia que «força», «tota» o «gairebé tota» la gent que coneixia declarava tots els seus ingressos en fer la declaració de l'IRPF. Però si (gairebé) tothom es considera fiscalment responsable, d'on surt la idea que el sistema fiscal no funciona? D'una banda, de la convicció que la càrrega fiscal està distribuïda de manera injusta; de l'altra, de l'existència de frau fiscal. En relació amb això últim, el 2020 un 90% de la població pensava que hi havia molt o bastant frau, bé per manca d'honradesa (28%), bé per evasió (26%) o bé per salaris baixos (28%). Aquestes dades són molt preocupants, perquè el que creiem que fan els nostres veïns i la nostra percepció del funcionament de la hisenda pública determinen la voluntat de pagar impostos. De fet, els nivells d'evasió fiscal no es correlacionen amb la pressió fiscal efectiva, però sí que ho fan amb la percepció que els impostos són injustos o que la classe política és deshonest.

Gràfic 7: Durant la crisi econòmica empitjora la percepció de frau en el pagament d'impostos

Percepció de la manera com es paguen els impostos segons la resposta a la pregunta: «Els impostos es paguen correctament o el frau és generalitzat?»



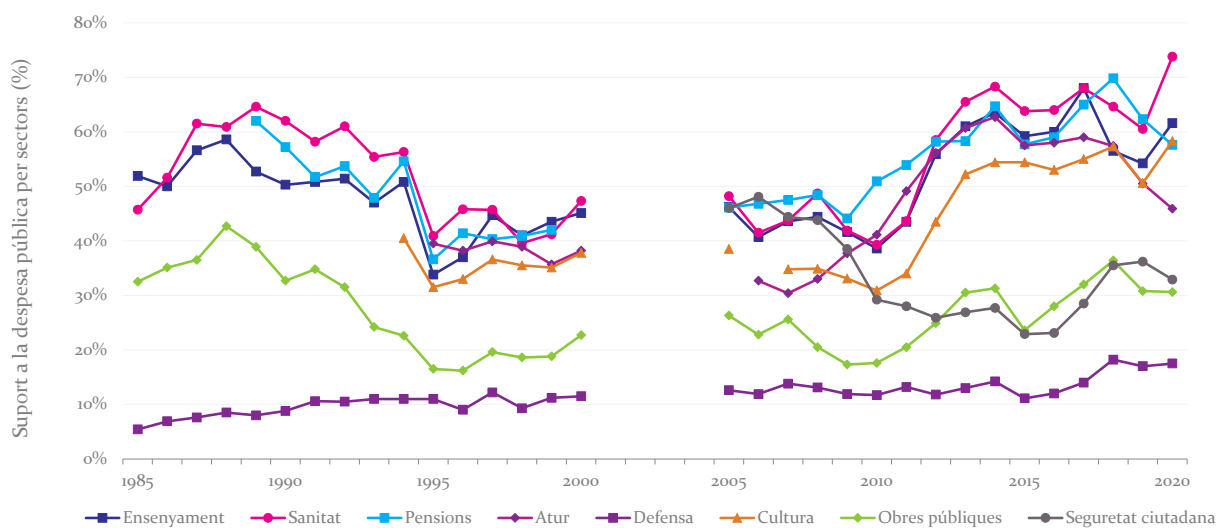
Font: Institut d'Estudis Fiscals, 2003-2018.

6 La ciutadania mostra un suport important i sostingut a la despesa pública en sanitat, pensions, educació i atur

De manera constant des del 1985, les polítiques de protecció social –sanitat, educació, pensions i atur– reben més suport que una mostra representativa d'altres polítiques –defensa, seguretat, obres públiques i cultura. Des de mitjan anys vuitanta fins als primers anys de la Gran Recessió, entre un 50 i un 60% de la població considerava que es dedicaven pocs recursos a la sanitat, l'educació o les pensions malgrat que la despesa no havia deixat de créixer en tot el període. Entre el 2011 i el 2012, en un context de retallades, el percentatge dels qui consideraven escassa la despesa en aquestes polítiques va tornar a pujar (després d'haver experimentat un descens momentani), fins a arribar gairebé al 70% pel que fa a sanitat, educació i pensions i prop del 60% pel que fa a protecció per desocupació. Durant tot el període analitzat, en cap moment més d'un 6% de la població va considerar que els recursos gastats en aquestes tres polítiques fossin excessius, excepte en protecció per desocupació, en què aquest percentatge va arribar al 10%.

Gràfic 8: La ciutadania mostra un suport sòlid i sostingut a la despesa pública en sanitat, pensions, educació i atur

Percentatge de persones que van respondre «molt pocs», per sectors, 1985-2020



Nota: no hi ha dades per al període 2001-2004.

Font: elaboració pròpia a partir de dades del CIS, 1985-2020.

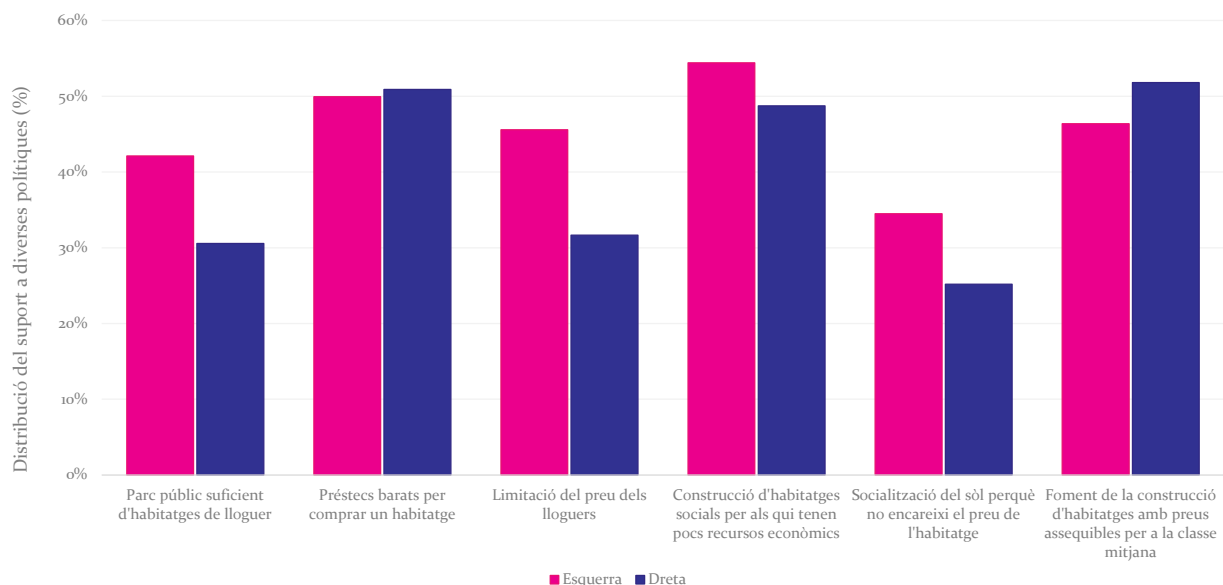
L'elevat percentatge de la ciutadania que dona suport a les polítiques socials i la seva constància al llarg del temps porten a pensar que és molt difícil que hi puguem haver grans fractures en l'opinió pública pel que fa a la despesa en sanitat, pensions, educació o atur. De fet, les persones que voten els dos grans partits (PP i PSOE) tenen preferències molt semblants en relació amb les dimensions de l'estat del benestar. Tampoc no s'observen grans diferències en funció de la posició econòmica o el nivell d'estudis. Finalment, cal destacar que, en el context europeu, el gran suport que rep a Espanya la protecció per desocupació és anòmal, i sens dubte la causa s'ha de buscar en l'elevada incidència de l'atur al país en termes comparats.

7 En àmbits com l'habitatge, l'educació o la sanitat emergeixen diferències importants d'arrel ideològica

A Espanya, fins a un 90% de la població creu que el Govern ha de protegir activament el dret a un habitatge digne. No obstant això, el percentatge difereix en el cas del jovent (8 punts percentuals més) i entre les persones que es declaren de dretes (16 punts percentuals menys). Encara en l'àmbit de l'habitatge, alguns programes com la creació d'un parc públic de lloguer, la limitació dels preus dels lloguers o la construcció d'habitatges socials per als més necessitats reben més suport de les persones que es defineixen com d'esquerres. Només la iniciativa d'abaratir els préstecs té un suport similar a tots dos costats de la distribució ideològica.

Gràfic 9: El suport a programes concrets dins de la política d'habitatge respon a raons ideològiques

Percentatge de suport a determinats programes d'habitatge segons la ideologia, 2019



Font: CIS, 2019.

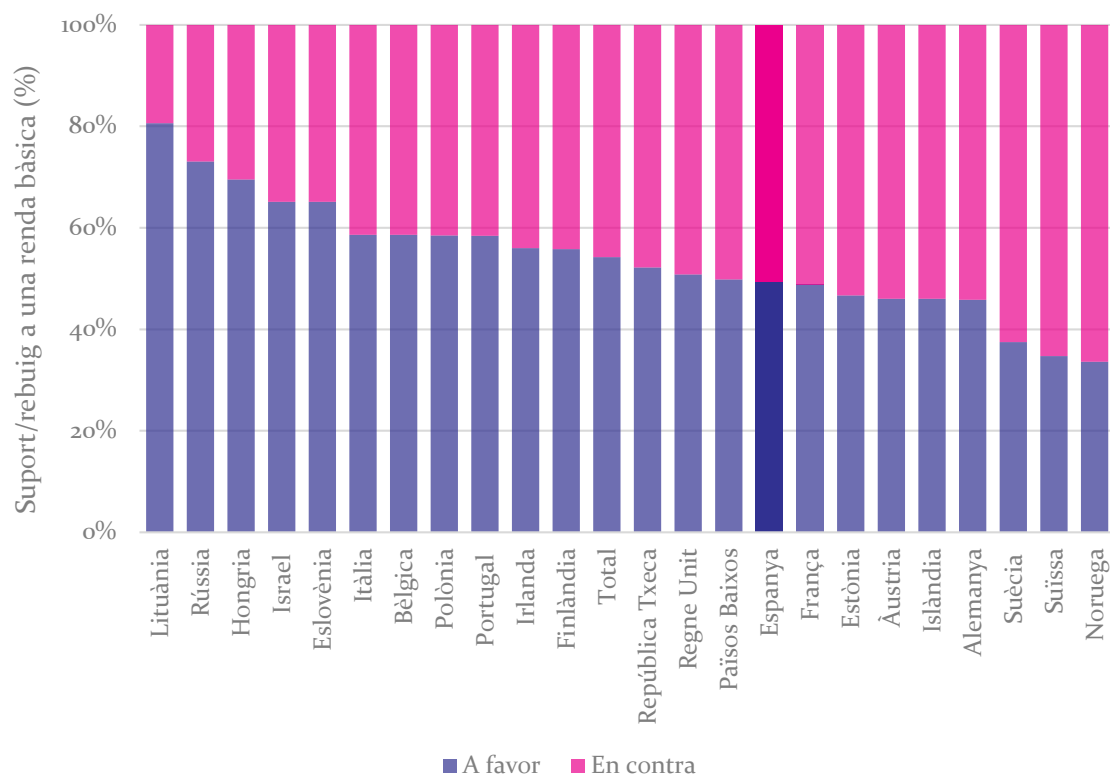
La ideologia també condiciona les preferències de manera rellevant en altres polítiques públiques, com l'educació o la sanitat. Així doncs, tot i que un 92% de la ciutadania està d'acord que les administracions han de fer-se càrrec de l'educació escolar, l'assistència als centres públics és considerablement inferior (20 punts percentuals) entre els fills de les persones de classe alta i les que es consideren de dretes. D'altra banda, el percentatge de persones d'esquerres que consideren que la presència d'immigrants a l'escola és enriquidora és superior (29 punts percentuals) al de les persones de dretes. Pel que fa a la sanitat, la preferència pel sistema públic en alguns casos, com un part o una malaltia greu, és 11 punts percentuals superior entre les persones que s'ubiquen a l'esquerra de l'eix ideològic. Quant a la gestió de la sanitat, tot i que les diferències entre les classes socials són mínimes, les persones d'esquerres són 17 punts percentuals més favorables a la gestió pública que les de dretes (el 77% en comparació amb el 60%).

8 El gran suport a l'ingrés mínim vital pot estar vinculat al fet que va ser aprovat durant la pandèmia de la covid-19

Tot i que, en general, les polítiques socials que busquen la seguretat solen tenir més suport que les que fomenten la igualtat, i les que beneficien la majoria de la població són més populars que les que en beneficien només una part, la implantació, el 2020, de l'ingrés mínim vital (IMV), una important mesura reductora de la desigualtat destinada al col·lectiu amb menys ingressos, va gaudir d'un gran consens parlamentari. A l'«Enquesta social europea» del 2016 trobem una pregunta sobre la renda bàsica, que, malgrat que té unes característiques diferents de l'IMV, també és un programa de salari social. Les dades indiquen que, a Espanya, el percentatge de la ciutadania que donava suport a la iniciativa d'una renda bàsica era pràcticament el mateix que el que s'hi oposava. Si bé la meitat de la població representa un suport escàs per a una política (en comparació amb altres polítiques socials), es tracta d'un suport notable si el comparem amb el d'altres països com Suècia, Suïssa o Noruega. Més endavant, el CIS va preguntar per l'ingrés mínim vital. Ja immersos de ple en la crisi de la covid-19, el percentatge de persones que estaven a favor d'aquesta mesura superava el 81%. Tot això fa pensar que canvis en la conjuntura poden fer que aquest suport variï en el futur. Una enquesta del GESOP del 2020 mostrava que un 70% dels ciutadans era partidari d'una renda bàsica, tot i que la gran majoria preferia que fos temporal (71%) i condicionada (85%).

Gràfic 10: El suport a la renda bàsica a Espanya se situa en una posició intermèdia dins d'Europa

Percentatge de suport o rebuig a la renda bàsica en diversos països europeus, 2016

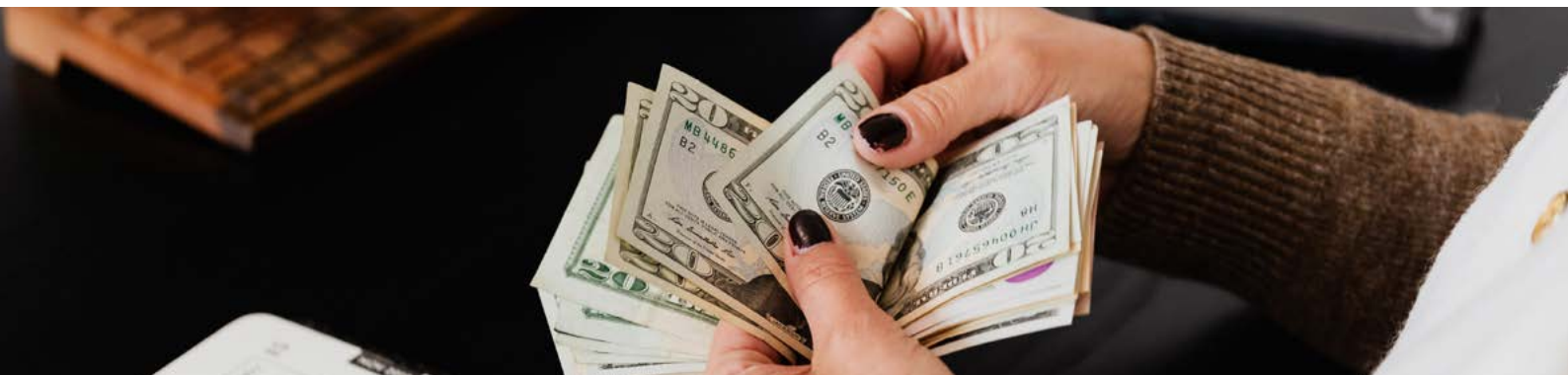


Font: «Enquesta social europea», 2016.

Conclusions

L'opinió pública espanyola percep un elevat grau de desigualtat econòmica, cosa que resulta consistent amb el nivell real de desigualtat a Espanya. Aquesta elevada percepció de desigualtat es materialitza en una demanda més gran de redistribució, igual que passa en altres països del sud d'Europa, amb molt poques diferències per grup social o ideologia. Quant a les eines redistributives a l'abast de l'Estat, hi ha un ampli suport a la necessitat de pagar impostos, malgrat la desconfiança generalitzada pel que fa a la justícia del sistema fiscal i la percepció de frau generalitzat. Una elevada percepció de frau contribueix a deslegitimar el pagament d'impostos i el sistema tributari en conjunt, peça clau i necessària en l'estratègia de reducció de les desigualtats. Pel que fa a la despesa, s'observa un elevat suport a la necessitat d'invertir en les polítiques de sanitat, pensions, educació i atur. No obstant això, hi ha més desacord quant a les mesures o els programes específics en què es concreten les polítiques, com en l'àmbit de l'habitatge, l'educació o la sanitat.

Es pot concloure que, en principi, la ciutadania no és un obstacle per engegar les polítiques socials o fiscals que poden contribuir a reduir la desigualtat. No obstant això, hi ha la possibilitat que la posada en marxa de programes específics dins de cada política generi fractures, sobretot si els seus dissenyadors aprofiten les percepcions, les preferències i els desacords existents. Una altra conclusió que es deriva de les dades d'opinió pública és que les mesures tendents a reduir la desigualtat haurien de basar-se en programes de caràcter universal, ja que generen un suport més general entre la població. El consens polític i públic sobre la conveniència de l'ingrés mínim vital posaria de manifest, també, la importància del context a l'hora de generar suports amplis a les polítiques redistributives.



Característiques de l'estudi

Les dades utilitzades en aquest informe provenen, fonamentalment, de l'«Enquesta social europea», que és una enquesta amb mostra aleatòria representativa que es duu a terme cada dos anys, des del 2002, a la majoria de països d'Europa. Aquestes dades permeten comparar l'opinió pública espanyola amb la d'altres països de l'entorn. També s'han utilitzat puntualment dades de l'International Social Survey Programme i del Centre de Recerques Sociològiques (CIS) i l'Institut d'Estudis Fiscals per a qüestions específiques sobre el cas espanyol. Les dades descriptives presentades han estat ponderades convenientment segons els pesos aportats per l'enquesta mateixa.



Referències

Pérez-Díaz, Víctor; Rodríguez, Juan Carlos (2020). *Las desigualdades económicas en España: realidades y percepciones*. Estudis de la Fundació FUNCAS, 93.



Una cultura política poc acostumada al diàleg

Els condicionants polítics del pacte social

Margarita León, Universitat Autònoma de Barcelona

Manuel Alvaríño, Universitat Autònoma de Barcelona

Llorenç Soler, Universitat Autònoma de Barcelona

166	Resum
167	Idees principals
168	Al sud d'Europa, la competició política gira més entorn de qüestions morals que econòmiques
169	Les diferències ideològiques no han impedit acords en política fiscal i protecció per desocupació
170	Els acords de llarga durada per reduir la desigualtat són possibles fins i tot en àmbits en què persisteixen diferències ideològiques
171	La polarització al voltant de temes morals dificulta arribar a consensos en matèria d'igualtat de drets
172	En educació, la combinació de conflictes econòmics, morals i territorials maximitza la polarització, cosa que ha implicat contrareformes constants
173	Una opinió pública cohesionada es relaciona amb una polarització menor i amb més probabilitats d'acord, i viceversa
174	Certes característiques del disseny institucional espanyol no afavoreixen el pacte polític, especialment la legislació per decret llei, l'ús del qual es va arribar a duplicar entre el 2005 i el 2015
175	Un escenari polític fragmentat, com l'espanyol a partir del 2015, afavoreix governs de coalició, cosa que constitueix una oportunitat per a l'aprenentatge institucional de l'acord
176	Conclusions
177	Actuacions proposades
178	Característiques de l'estudi
179	Referències

Resum

Arribar a acords polítics duradors és essencial per resoldre problemes estructurals com la desigualtat social a Espanya. Hi ha diversos factors que poden facilitar o dificultar que els partits polítics, habitualment enfrontats, arribin a aquest tipus de consensos. D'una banda, els eixos de la divisió política són múltiples i van, entre altres, des de l'àmbit econòmic fins al moral o el territorial. El seu contingut, la seva importància i la manera com es tradueixen en la competició política varien entre societats i al llarg del temps. A Espanya, igual que en altres països del sud d'Europa i a diferència del nord, hi ha més polarització en temes culturals o morals que en qüestions econòmiques. Per aquest motiu, els partits d'esquerra i de dreta han arribat a acords en àmbits com ara els impostos, l'atur, les pensions o les rendes mínimes, cosa que també podria repetir-se en l'àmbit de la reducció de la desigualtat. En canvi, la polarització al voltant de temes morals empeny en sentit oposat i dificulta arribar a consensos en matèria d'igualtat. D'altra banda, una opinió pública dividida i un disseny institucional que facilita governar en solitari i sense acords també desincentiven el pacte. Modificar certes característiques de les comissions parlamentàries podria convertir-les en un espai de negociació per superar aquestes dificultats i aconseguir acords amb un impacte social positiu.



Idees principals

1

La competició política al sud d'Europa gira més entorn de qüestions morals que econòmiques. Per exemple, a Espanya, gairebé el 85% dels votants d'esquerra estan a favor de l'adopció per part de matrimonis homosexuals, però en el cas dels de dreta el percentatge baixa fins al 60%.

3

Els acords de llarga durada per reduir la desigualtat són possibles fins i tot en àmbits en què persisteixen diferències ideològiques. De fet, les diferències ideològiques no han impedit acords en política fiscal i protecció per desocupació.

5

Una opinió pública cohesionada es relaciona amb una polarització menor i amb més probabilitats d'acord, i viceversa. Això explicaria, per exemple, els acords que s'han aconseguit en matèria d'igualtat de gènere.

7

Un escenari polític fragmentat, com l'espanyol a partir del 2015, afavoreix governs de coalició, cosa que constitueix una oportunitat per a l'aprenentatge institucional de l'acord.

2

La polarització al voltant de temes morals dificulta arribar a consensos en matèria d'igualtat de drets, com ara el divorci, el matrimoni homosexual o l'avortament. No obstant això, el desacord no ha implicat que es produïssin contrareformes.

4

En l'àmbit de l'educació, la combinació de conflictes econòmics, morals i territorials maximitza la polarització, cosa que ha implicat contrareformes constants.

6

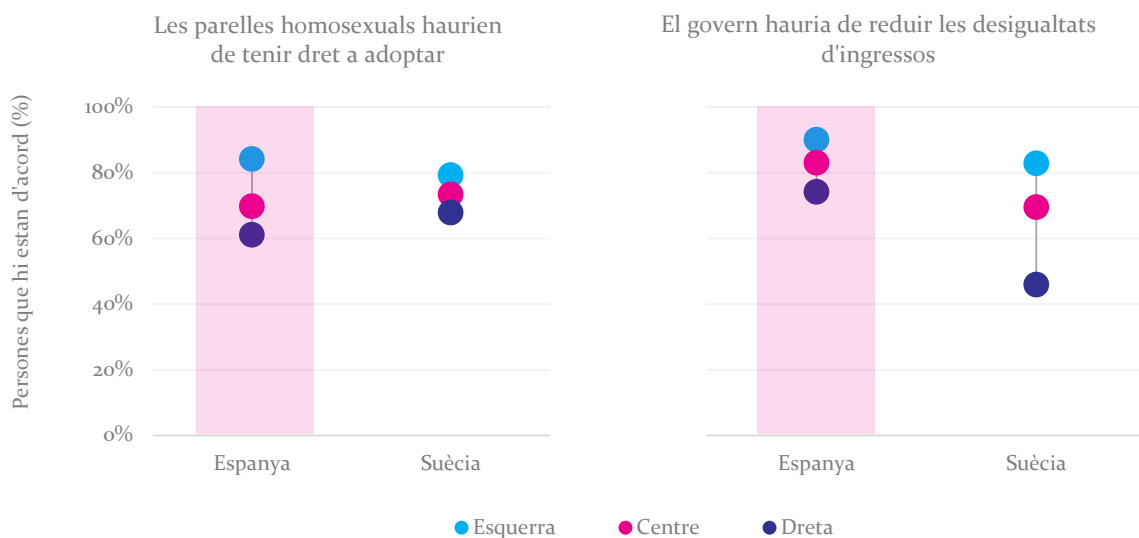
Certes característiques del disseny institucional espanyol no afavoreixen el pacte polític, especialment la legislació per decret llei, l'ús del qual es va arribar a duplicar entre el 2005 i el 2015.

1 Al sud d'Europa, la competició política gira més entorn de qüestions morals que econòmiques

Els partits polítics competeixen entre ells proposant i debatent mesures en diversos àmbits per aconseguir vots. Tradicionalment, s'ha considerat que les diferències ideològiques més importants entre esquerra i dreta són de tipus econòmic: per exemple, pel que fa a l'intervencionisme estatal o la redistribució de la riquesa. No obstant això, el conflicte polític també gira al voltant de qüestions culturals o morals (com la igualtat de gènere) o fins i tot d'altres tipus, com les territorials o les ètniques. Des d'una perspectiva comparada, cadascuna d'aquestes dimensions del conflicte polític té una importància diferent depenent del país. A Espanya, igual que en altres països del sud d'Europa, hi ha més polarització en temes culturals que en qüestions econòmiques. Així doncs, a Espanya les persones d'ideologies oposades (esquerra-dreta) estan més en desacord en temes com el matrimoni homosexual que en àmbits econòmics com la despesa social. A l'Europa continental i a Escandinàvia passa el contrari. Que els votants de partits oposats mantinguin posicions relativament properes pel que fa a qüestions com la redistribució és rellevant i constitueix una oportunitat perquè els partits s'asseguin a negociar un pacte social que redueixi la desigualtat.

Gràfic 1: El sud d'Europa està més polaritzat en temes morals, i el nord, en temes econòmics

Percentatge de persones que estan d'acord amb cada afirmació segons el seu autopoicionament ideològic, Espanya i Suècia, 2016



Font: «Enquesta social europea», 2016.

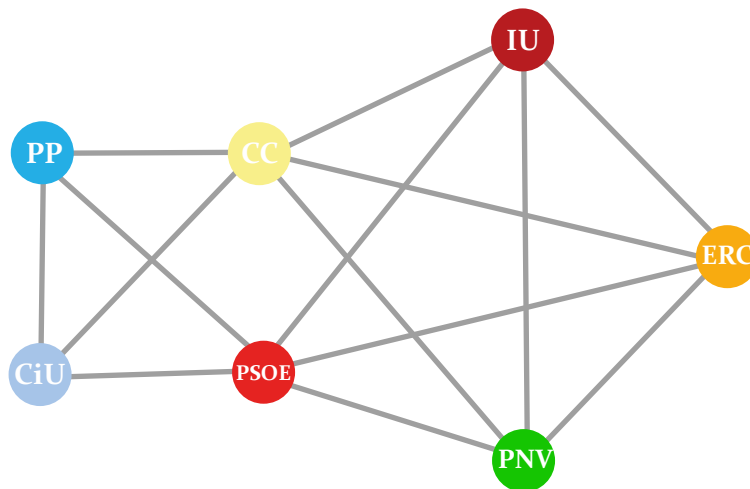
2

Les diferències ideològiques no han impedit acords en política fiscal i protecció per desocupació

Partits d'ideologia diferent mantenen posicions també diferents pel que fa a la responsabilitat de l'estat davant l'atur o pel que fa a la quantitat de diners que s'ha de recaptar a través dels impostos. No obstant això, en analitzar el seu comportament a l'hora de votar lleis sobre aquests temes, es constata que arriben a acords freqüents, com ha passat en alguna de les dues lleis recents, fins i tot amb el PP i el PSOE, molt sovint involucrats en dinàmiques d'oposició. Malgrat que bona part de les reformes pactades pel que fa a tributs i protecció per desocupació no tenien un caràcter redistributiu, aquests acords demostren que els partits són capaços de deixar de banda les seves diferències per assolir acords en matèria econòmica, i conviden a pensar que això també es pot aconseguir en el cas de la desigualtat.

Gràfic 2: Les divisions polítiques en l'àmbit econòmic no impedeixen acords en aquesta matèria entre partits

Acords entre partits en les votacions de les Lleis 22/1992 i 45/2002, de protecció per desocupació



Nota: la figura mostra les relacions entre els partits i les coalicions parlamentàries resultants. Els cercles representen els partits, i les línies que els uneixen, els vots en el mateix sentit (a favor/abstenció o bé en contra) en un 20% o més de cadascuna de les reformes. En aquesta figura i les següents, les sigles corresponen a aquests partits: PSOE: Partit Socialista; PP: Partit Popular; CiU: Convergència i Unió; CC: Coalició Canària; IU: Esquerra Unida; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; PNB: Partit Nacionalista Basc; UP: Unides Podem; Cs: Ciutadans; BNG: Bloc Nacionalista Gallec, i UPN: Unió del Poble Navarrès.

Font: elaboració pròpia a partir de documents del Congrés i de la premsa.

3 Els acords de llarga durada per reduir la desigualtat són possibles fins i tot en àmbits en què persisteixen diferències ideològiques

Els casos de les pensions i les rendes mínimes constitueixen exemples de pactes més duradors en el temps i políticament més transversals. El Pacte de Toledo va aconseguir agrupar la majoria de partits polítics, patronal i sindicats al voltant d'una sèrie de recomanacions per a la reforma de les pensions. Aquest document, així com la comissió encarregada de vetllar per fer-lo complir, incentiva una certa cultura de la negociació. Malgrat que el Pacte ha aconseguit allunyar el sistema públic de pensions de la competició electoral, la seva existència no ha implicat un acord total a l'hora de votar lleis concretes. Per exemple, la reforma del 2011 (que augmentava l'edat de jubilació als 67 anys) va ser aprovada únicament amb els vots del PSOE i CiU, i la del 2013 (que va desvincular les pensions de l'IPC) va tirar endavant gràcies a la majoria absoluta del PP, sense el suport de cap altre partit. Més recentment, l'aprovació unànime, el maig del 2020, de l'ingrés mínim vital (IMV) també demostra que els partits poden deixar de banda la polarització i perseguir fins comuns, malgrat que en aquest cas és possible que hi influís la circumstància excepcional de la pandèmia.

Taula 1: En àmbits redistributius, com pensions i rendes mínimes, s'han assolit pactes de gran envergadura i llarga durada

Sentit del vot de cada partit davant de cada llei, reforma o proposta de mesures, 1995-2020

Any	Proposa	Reforma	PP	PSOE	CiU	PNV	ERC	IU/UP
1995	CiU	Pacte de Toledo	+	+	+	+	+	+
2003	Comissió PdT*	Proposta de reforma de les pensions	+	+	+	+	+	+
2007	PSOE	Llei de seguretat social	+	+	+	+	+	+
2011	Comissió PdT*	Proposta de reforma de les pensions	+	+	+	+	+	+
2011	PSOE	Reforma de les pensions	-	+	+	-	-	-
2013	PP	Reforma de les pensions	+	-	-	-	-	-
2020	Comissió PdT*	Proposta de reforma de les pensions	+	+		+	+	+
2020	PSOE/UP	Ingrés mínim vital	+	+		+	+	+

Nota: * Comissió del Pacte de Toledo.

Els vots poden ser a favor/abstenció (+) o en contra (-). IU es transforma en la coalició UP a partir del 2019. CiU desapareix el 2015.

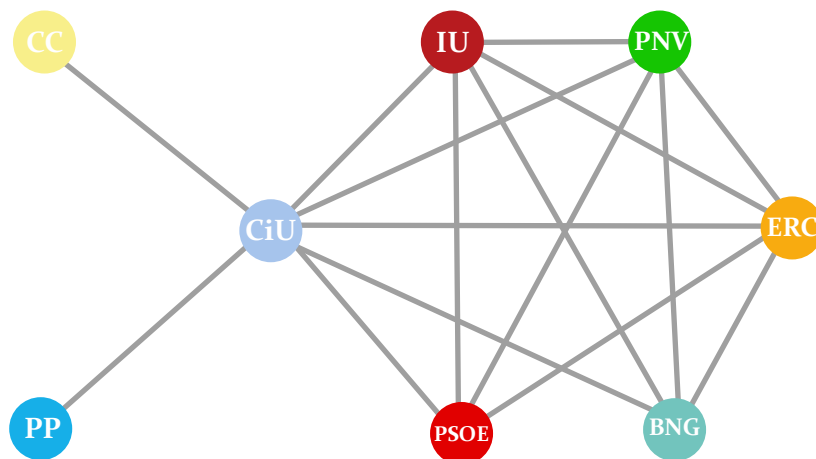
Font: elaboració pròpia a partir de documents del Congrés i de la premsa.

4 La polarització al voltant de temes morals dificulta arribar a consensos en matèria d'igualtat de drets

Un pacte social per reduir la desigualtat ha d'anar més enllà de l'element econòmic per incloure també la desigualtat en l'accés als drets. A Espanya, quan els conflictes es produeixen al voltant de judicis i posicions morals, els partits tendeixen a polaritzar-se i és més difícil trobar espai per al diàleg i l'acord que en temes econòmics. Si examinem les votacions al Parlament de lleis amb contingut moral, com ara el divorci, el matrimoni homosexual o l'avortament, podem observar que hi ha una intensa polarització entre esquerra i dreta a escala estatal. Així doncs, el PP només ha arribat a acords amb CiU, mentre que els partits d'esquerra i els autonòmics han format grans coalicions. Malgrat que les reformes en aquest àmbit hagin tirat endavant sense acord, no hi ha hagut contrareformes, com sí que ha passat, en canvi, en el cas de l'educació. Així i tot, la manca d'un pacte ampli posa en dubte la sostenibilitat de les reformes a llarg termini.

Gràfic 3: Les divisions polítiques en temes morals generen menys acords entre partits

Acords entre partits en les votacions de lleis amb contingut moral: matrimoni homosexual, divorci i avortament



Nota: només hi consten els partits presents a la majoria de votacions amb rellevància política actual. UPN consta com a part del PP perquè hi ha anat en coalició en diverses legislatures.

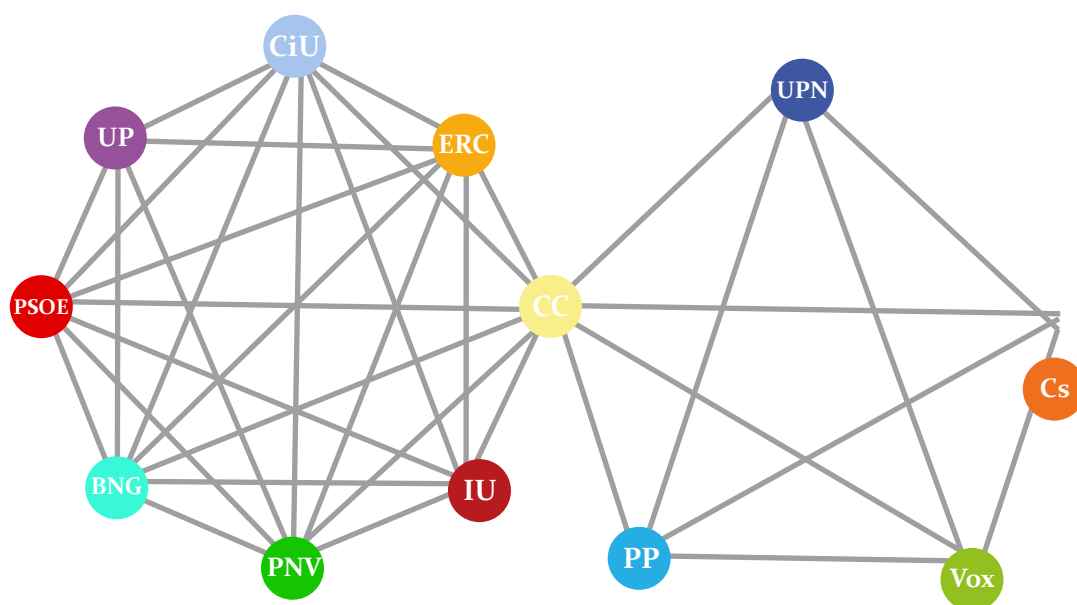
Font: elaboració pròpia a partir de documents del Congrés i de la premsa.

5 En educació, la combinació de conflictes econòmics, morals i territorials maximitza la polarització, cosa que ha implicat contrareformes constants

La superposició dels conflictes morals, econòmics i territorials fa especialment difícils els acords en educació. Les lleis proposades pel PSOE i el PP es diferencien almenys en tres àmbits. En primer lloc, hi ha un element moral crucial, ja que les lleis del PSOE redueixen el pes de la religió en l'expedient acadèmic, per tal com en reforcen el caràcter voluntari. Quant a la dimensió territorial, les reformes del PSOE descentralitzen les competències del sistema educatiu i atorguen més poder a les comunitats autònomes, al contrari que les reformes del PP. Això explica que els partits autonòmics conservadors votin amb el PSOE reformes de caràcter secular. Pel que fa a l'eix redistributiu, les reformes del PP i el PSOE també difereixen en el grau d'autonomia concedit a la xarxa d'escoles concertades, tant pel que fa als criteris de selecció de l'alumnat com pel que fa a l'ús de sòl públic. Més enllà del Parlament, la forta presència de grups d'interès (famílies catòliques, escoles concertades o professorat de l'escola pública) reforça la polarització política en aquest sector. Com a resultat, tenim un parlament dividit en coalicions clarament diferenciades.

Gràfic 4: La combinació de les diferències ideològiques en matèria econòmica, moral i territorial genera una polarització total al voltant de la reforma educativa

Acords entre partits en les votacions de les successives reformes educatives



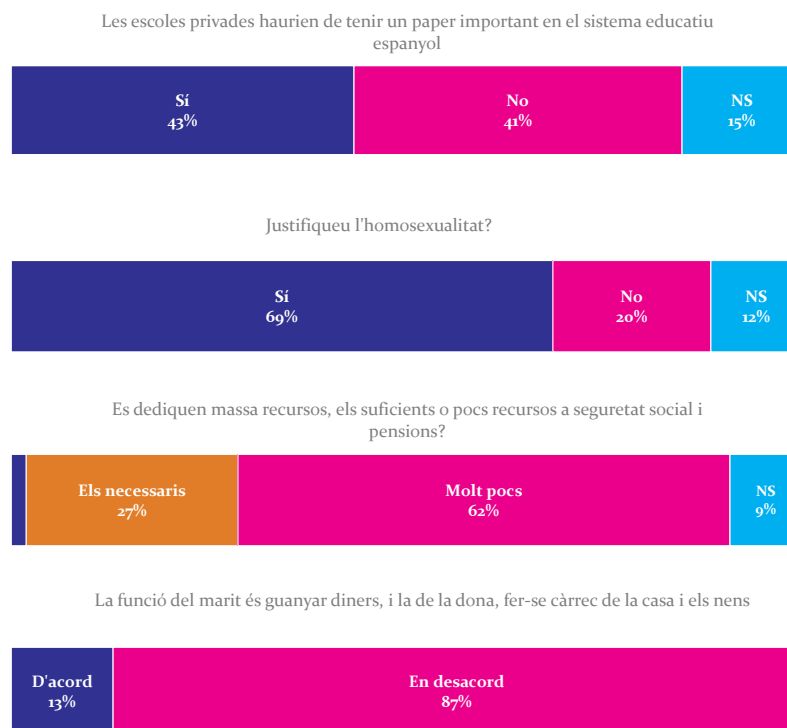
Nota: s'hi han inclòs els partits presents a la majoria de votacions parlamentàries: PP, PSOE, CC, CiU, PNB, IU, ERC, BNG (3 de 6) i UPN (4 de 6), i també els nous partits polítics més rellevants (Cs, Vox i UP).

Font: elaboració pròpia a partir de documents del Congrés i de la premsa.

6 Una opinió pública cohesionada es relaciona amb una polarització menor i amb més probabilitats d'acord, i viceversa

Malgrat que resulta impossible determinar si l'una és causa o conseqüència de l'altre, existeix un vincle indubtable entre opinió pública i posicionament dels partits. Així doncs, que l'opinió pública estigui cohesionada o dividida és un factor rellevant amb vista al potencial acord polític: quan les preferències ciutadanes convergeixen a favor d'una política pública, els partits no tenen marge per a la competició, i a la inversa. En general, en els àmbits examinats en aquest informe, la polarització de l'opinió pública i la dels partits coincideix. D'una banda, la divisió de l'opinió pública pel que fa a la funció de l'escola privada encaixa amb un desacord similar al Congrés. D'altra banda, el consens pel que fa a la conveniència de dedicar recursos a la redistribució i pel que fa a la igualtat de drets es correspon amb l'adopció d'acords polítics amplis en aquest àmbit. En matèria d'igualtat de gènere, drets de les persones homosexuals i sistema de seguretat social i pensions, respectivament, més del 80%, del 68% i del 60% dels ciutadans estan a favor d'una igualació de drets i un augment de la despesa social, cosa que explicaria que s'hagi arribat a acords en tots aquests temes.

Gràfic 5: En general, hi ha polarització política quan hi ha divisions en l'opinió pública
Graus d'acord ciutadà pel que fa a diverses qüestions relatives a l'educació i els drets, en % (2017)



Nota: la categoria que falta correspon a «massa», i el seu valor és 2%.

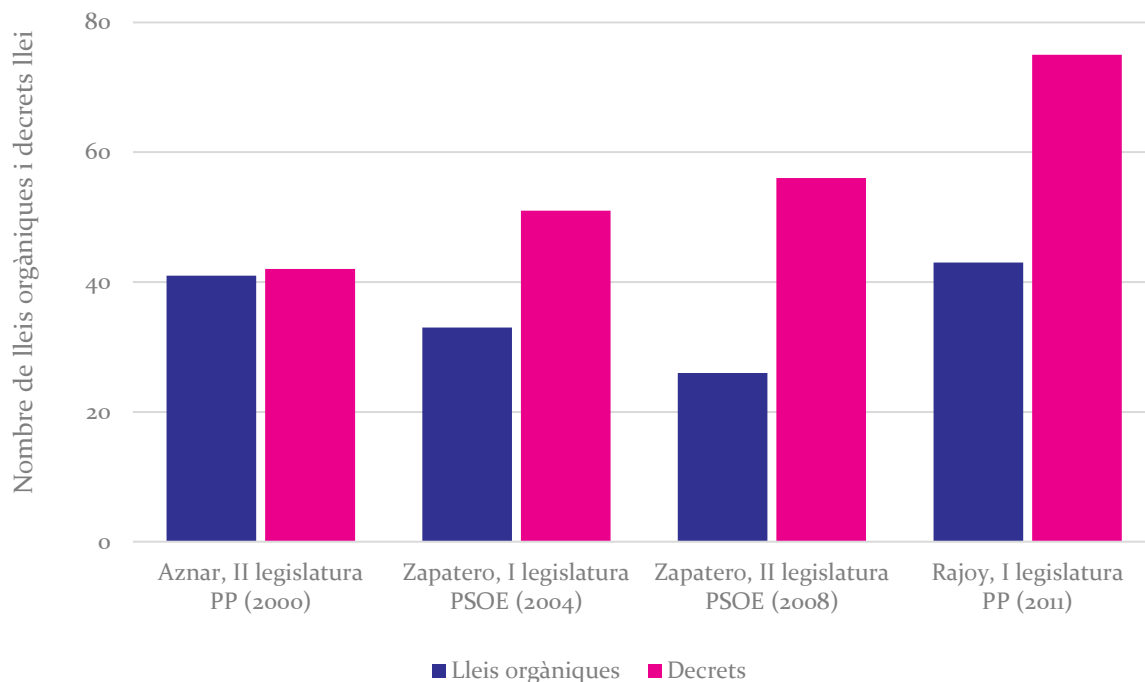
Font: elaboració pròpia a partir de dades del CIS, l'«Enquesta europea de valors» i l'enquesta INVEDUC (Investing in Education in Europe: Attitudes, Politics and Policies), 2017.

7 Certes característiques del disseny institucional espanyol no afavoreixen el pacte polític, especialment la legislació per decret llei, l'ús del qual es va arribar a duplicar entre el 2005 i el 2015

Les característiques de les institucions afecten la fragmentació del sistema de partits, la freqüència de majories absolutes i el poder relatiu de l'Executiu. Com més fàcil sigui governar en solitari i sense acords, menys incentius tindran els actors polítics per negociar i formalitzar pactes. En el cas espanyol, hi ha dues característiques d'aquest disseny que destaquen per desincentivar el diàleg. En primer lloc, el sistema electoral facilita l'aparició de majories absolutes, tot i que menys que en altres països amb sistemes més majoritaris. Això és degut al fet que les circumscripcions són massa petites perquè la fórmula D'Hondt resulti proporcional, cosa que beneficia els partits majoritaris. En segon lloc, l'Executiu espanyol té un poder relativament fort fins i tot en minoria. Aquest exercici de poder es produeix especialment mitjançant l'ús del decret llei, un procediment que permet que l'Executiu legisli per damunt de la seu parlamentària. Malgrat que, en teoria, aquesta eina és només d'urgència, a la pràctica observem que ha experimentat un creixement preocupant en comparació amb la legislació per llei orgànica.

Gràfic 6: Durant les últimes legislatures ha augmentat l'ús del decret llei

Nombre de lleis orgàniques i decrets llei per govern, 2000-2015



Font: adaptació de Palau i Muñoz, 2015.

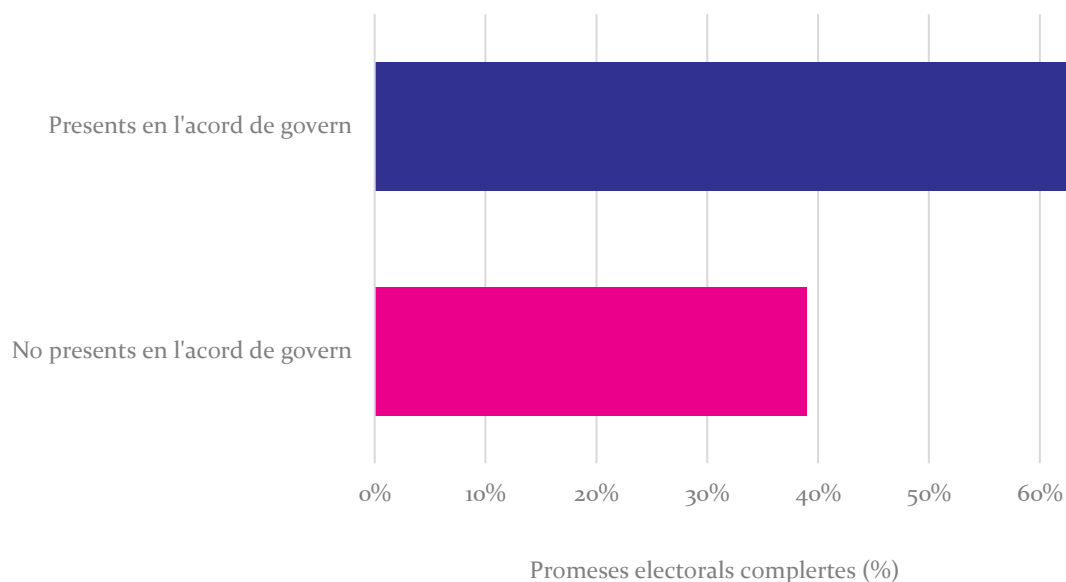
8

Un escenari polític fragmentat, com l'espanyol a partir del 2015, afavoreix governs de coalició, cosa que constitueix una oportunitat per a l'aprenentatge institucional de l'acord

L'arribada del multipartidisme ha obligat els partits majoritaris a perseguir aliances que els permetin assolir pactes de govern per aconseguir la investidura. A més, s'ha demostrat que les promeses electorals dels acords de coalició tenen més probabilitats de complir-se si s'inclouen en aquests acords. Això pot ser degut al fet que el contingut dels acords de coalició cada vegada rep més atenció mediàtica i de l'opinió pública. La redacció d'aquests acords, per tant, ha de ser fruit d'una negociació pausada i consensuada. Amb aquesta finalitat, pot ser útil desenvolupar un aprenentatge institucional a partir de l'experiència d'altres països amb més trajectòria de governs de coalició, com és el cas dels Països Baixos, on s'han succeït governs de coalició entre conservadors, liberals i socialdemòcrates des de fa moltes dècades.

Gràfic 7: Les promeses electorals incloses en els acords tenen un 33% més de probabilitats de complir-se

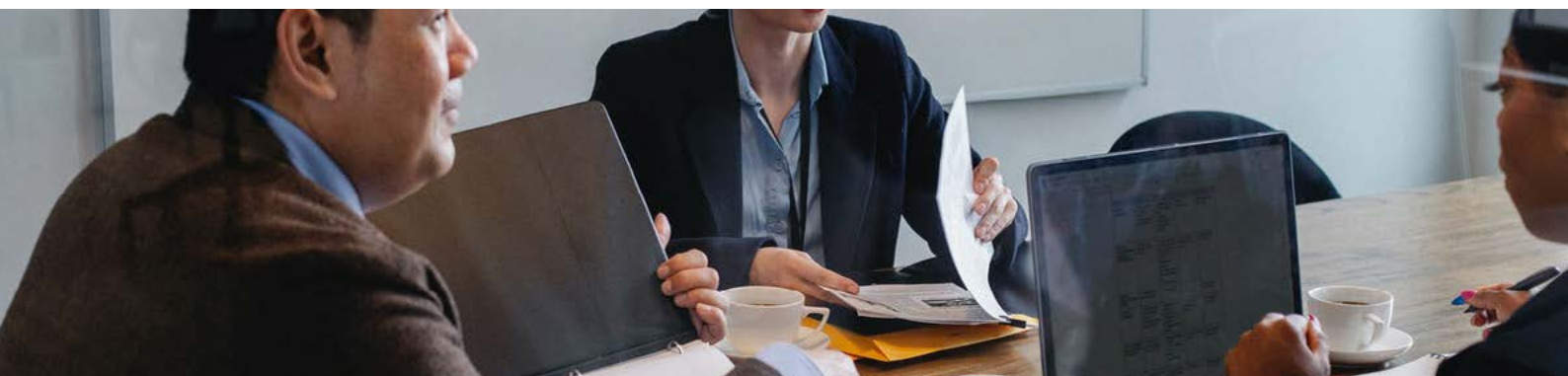
Percentatge de promeses electorals complertes segons si són presents o no en l'acord de coalició, Irlanda, 2007



Font: elaboració pròpia a partir de dades de Mansergh i Thomson, 2007.

Conclusions

Arribar a un pacte social contra la desigualtat exigeix capacitat d'acord entre partits polítics de signe diferent. Aquest estudi s'ha centrat a analitzar com els diferents eixos de divisió política faciliten o dificulten la capacitat d'acord en diferents àmbits de política pública. A Espanya, igual que al sud d'Europa i de manera oposada al nord, les divisions en matèria econòmica generen menys polarització que els desacords en l'eix moral. Això és així tant per a l'opinió pública com per a l'activitat parlamentària: esquerra i dreta han votat conjuntament una sèrie de reformes en matèria de desocupació, reforma fiscal, pensions i rendes mínimes. El fet que ja s'hagi arribat a acords en àmbits econòmics indica que és possible tornar-ho a fer en el futur, cosa que hauria d'incentivar els partits a afrontar junts el problema creixent de la desigualtat, almenys en la dimensió purament econòmica. Per contra, tant l'opinió pública com els partits apareixen més dividits pel que fa a temes de contingut moral com l'avortament, el matrimoni homosexual o, temps enrere, el divorci. La consecució d'acords és especialment difícil en el cas de l'educació, un tema en el qual entren en conflicte conviccions econòmiques, morals i sobre l'autonomia territorial. A més, hi ha una sèrie de factors institucionals que alteren els incentius que troben els partits per negociar o enfrontar-se en aquests diferents àmbits. En el cas espanyol, el bipartidisme imperfecte i una important concentració de poder en l'Executiu han conduït a legislatures sense grans pactes. També és preocupant l'ús creixent del decret llei per legislar sense necessitat de debats o acords parlamentaris. Un element del disseny institucional que, per contra, podria contribuir a la consecució de pactes socials són les comissions parlamentàries. Tanmateix, per tal que això sigui possible caldria dotar-les de més poder, eficàcia i diversitat. El gir cap a un sistema multipartidista que va començar el 2015, en el qual les coalicions són cada vegada més importants, pot significar una oportunitat per a l'aprenentatge institucional al voltant del diàleg i l'acord polític.



Actuacions proposades

1

Consolidar la separació de poders tot reduint la capacitat legislativa de l'Executiu, especialment per mitjà d'una reforma del decret llei.

3

Incentivar l'especialització dels diputats i la seva permanència a les comissions parlamentàries, així com la presència de personal expert per tal de reforçar-ne el caràcter tècnic.

5

Augmentar la dotació de recursos assignats a les comissions i el Congrés a fi de millorar-ne la capacitat d'actuació. Sovint, les comissions no tenen oficina ni personal propi, sinó que aconsegueixen aquests recursos a través del Congrés. En canvi, a Dinamarca hi ha una partida pressupostària important en aquest sentit, que a més proporciona un gran assessorament tècnic i expert als diputats i les diputades.

2

Impulsar la funció de les comissions parlamentàries com a espais de negociació entre partits, sobretot en el cas de temes que generen polarització política, i dotar aquestes comissions de més capacitat legislativa i executiva.

4

Impulsar la paritat de gènere en les comissions parlamentàries.

6

En àmbits amb una gran polarització política, fomentar reunions a porta tancada que puguin facilitar la negociació, tal com ja passa en les comissions daneses o en les ponències (subcomissions) espanyoles.



Característiques de l'estudi

Aquest estudi fa un diagnòstic sobre diversos factors que han facilitat i obstaculitzat l'acord entre partits polítics en diversos àmbits de polítiques públiques que poden tenir un impacte redistributiu. La recerca també té la vocació de formular una sèrie de propostes que puguin fer més fàcil aconseguir pactes socials d'envergadura i llarga durada. No obstant això, les propostes esmentades al començament del text i elaborades a la conclusió, la majoria de caràcter institucional, no suposaran la desaparició del conflicte polític ni de la competició electoral. La fragmentació creixent del sistema de partits o la intensa polarització que es viu actualment al Parlament espanyol són factors sobre els quals és molt difícil incidir. Malgrat tot això, analitzar quin tipus de conflictes polítics es produeixen i quins contextos institucionals faciliten l'acord polític és un pas important en el camí cap a un pacte social per reduir la desigualtat.



Referències

- Bonal, X. (2000). «Interest groups and the state in contemporary Spanish education policy». A: *Journal of Education Policy*, 15(2), 201-216. DOI: 10.1080/026809300285908.
- Caballero Miguez, G. (2011). «Institutional Foundations, Committee System and Amateur Legislators in the Governance of the Spanish Congress: An Institutional Comparative Perspective (USA, Argentina, Spain)». A: Schofield, N.; Caballero Miguez, G. (ed.). *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Springer.
- Chaquès Bonafont, L.; Cristancho, C. (2021). «The gender divide in issue attention». A: *European Journal of Political Research*.
- Del Pino, E.; Ramos, J. A. (2009). «Proceso político y reformas de la protección por desempleo en España». A: Moreno, L. *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Eichorst, J. (2013). «Explaining variation in coalition agreements: The electoral and policy motivations for drafting agreements». A: *European Journal of Political Research*, 53 (1), 98-115.
- Ferrer, I. (2019). «La izquierda nunca ha gobernado sola en Holanda». A: *El País*. https://elpais.com/politica/2019/09/01/actualidad/1567363012_041282.html.
- Estévez-Abe, M.; Naldini, M. (2016). «Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain». A: *Journal of European Social Policy*, 26(4), 327-343.
- Hansen, M. E. (2010). «Committee assignment politics in the Danish folketing». A: *Scandinavian Political Studies*, 33(4), 381-401.
- León, M.; Pavolini, E.; Miró, J.; Sorrenti, A., et al. (2019). «Policy Change and Partisan Politics: Understanding Family Policy Differentiation in Two Similar Countries». A: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 0(0), 1-26. DOI: 10.1093/sp/jxz025.
- Manow, P. (2015). «Workers, farmers and Catholicism: A history of political class coalitions and the south-European welfare state regime». A: *Journal of European Social Policy*, 25(1), 32-49. DOI: 10.1177/0958928714556969.
- Mansergh, L.; Thomson, R. (2007). «Election pledges, party competition and policy-making». A: *Comparative Politics*, 39(3), 311-329.
- Maurer, L. M. (2008). «The power of committees in the Spanish congress of deputies». A: Field, B. N.; Haman, K. (ed.). *Democracy and Institutional Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective*, 90-109.
- Mújica, A.; Sánchez-Cuenca, I. (2006). «Consensus and Parliamentary Opposition». A: *Government and Opposition*, 41(1), 86-108.
- Palau, A. M.; Muñoz, L. (2015). *Opposition strategies and patterns of consensus in the Spanish Parliament*. Document de treball de Transjus 3/2015.

Rovny, J.; Polk, J. (2019). «New wine in old bottles: Explaining the dimensional structure of European party systems». A: *Party Politics*, 25(1), 12-24. DOI: 10.1177/1354068817752518.

Reniu, Josep M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.

Strøm, K. (1998). «Parliamentary committees in European democracies». A: *Journal of Legislative Studies*, 4(1), 21-59. DOI: 10.1080/13572339808420538.



L'estat ineficient, taló d'Aquil·les del pacte social

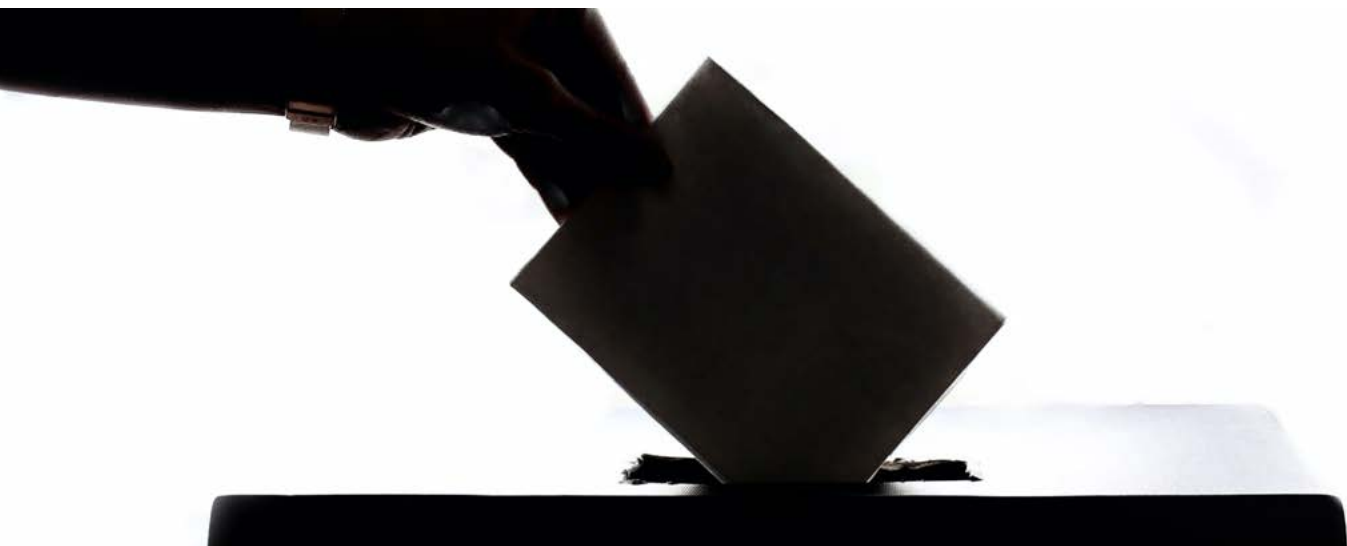
La importància de la cultura i la qualitat institucional per a la consecució d'acords socials

Pablo Simón Cosano, Universitat Carlos III de Madrid

182	Resum
183	Idees principals
184	Espanya és un dels països on més ciutadans són partidaris que les diferències socials siguin petites, si bé la redistribució efectiva és limitada
186	La satisfacció amb la democràcia i la confiança en les institucions van caure en picat després de la Gran Recessió i, en el cas d'Espanya, amb prou feines s'han recuperat
188	La participació política dels espanyols es vehicula més a través de la protesta que d'associacions
189	Els espanyols prefereixen els governs d'experts
190	A Espanya, la noció de democràcia està molt connectada a la justícia social
192	Espanya se situa a la cua en termes de qualitat de les institucions encarregades de dissenyar les polítiques públiques
193	El Parlament té pocs recursos i poca capacitat per influir directament en les polítiques
194	El sistema judicial és percebut pels ciutadans espanyols com a poc independent dels poders polítics i econòmics
195	Espanya es caracteritza per ser un país relativament descentralitzat, però amb manca d'institucions de govern compartit i coordinació horitzontal
196	Conclusions
197	Actuacions proposades
198	Característiques de l'estudi
199	Referències

Resum

Aquest estudi tracta sobre la cultura política dels espanyols i la qualitat de les seves institucions. La tesi central és que tots dos elements poden dificultar que les demandes de redistribució tinguin com a resultat un pacte social efectiu. Per la banda de la cultura, es mostren la baixa satisfacció dels espanyols amb el funcionament de la democràcia, la gran importància que atorguen a la justícia social en la seva concepció de democràcia, una propensió més gran a la protesta en comparació amb altres països i el seu suport considerable a la tecnocràcia. Per la banda de la qualitat institucional, es tracten la baixa eficàcia del Govern en perspectiva comparada, l'escassa fortalesa del legislatiu per incidir en polítiques públiques, la poca percepció d'independència de la justícia i el funcionament de la descentralització, millorable des de la perspectiva de la cooperació horitzontal.



Idees principals

1

La satisfacció amb la democràcia i la confiança en les institucions i els agents del sistema (govern, partits polítics, parlament, sistema legal i judicial) van caure en picat després de la Gran Recessió i, en el cas d'Espanya, amb prou feines s'han recuperat. En general, això reforça la preferència dels ciutadans per governs d'experts.

3

Tot i que Espanya és un dels països on més ciutadans són partidaris que les diferències socials siguin petites, la redistribució efectiva que fa l'Estat és limitada des d'una perspectiva comparada.

5

Amb menys mitjans, capacitat tècnica i independència dels seus treballadors públics, Espanya se situa a la cua dels països del sud d'Europa en termes de qualitat de les institucions encarregades de dissenyar les polítiques públiques.

7

La percepció que tenen els espanyols del sistema judicial és que és poc independent dels poders polítics i econòmics, cosa que atribueixen, principalment, al seu sistema de governança.

2

La participació dels espanyols en manifestacions és elevada. En canvi, els nivells de participació política institucional i la implicació en associacions són baixos.

4

La importància que els espanyols atorguen a la justícia social resulta compatible amb idees centrals de la democràcia liberal, com el control del poder mitjançant pesos i contrapesos o la democràcia directa.

6

El Parlament espanyol té una capacitat de nomenament de càrrecs i control polític de l'executiu assimilable a la dels parlaments del seu entorn, però pocs recursos i poca capacitat per influir directament en les polítiques públiques.

8

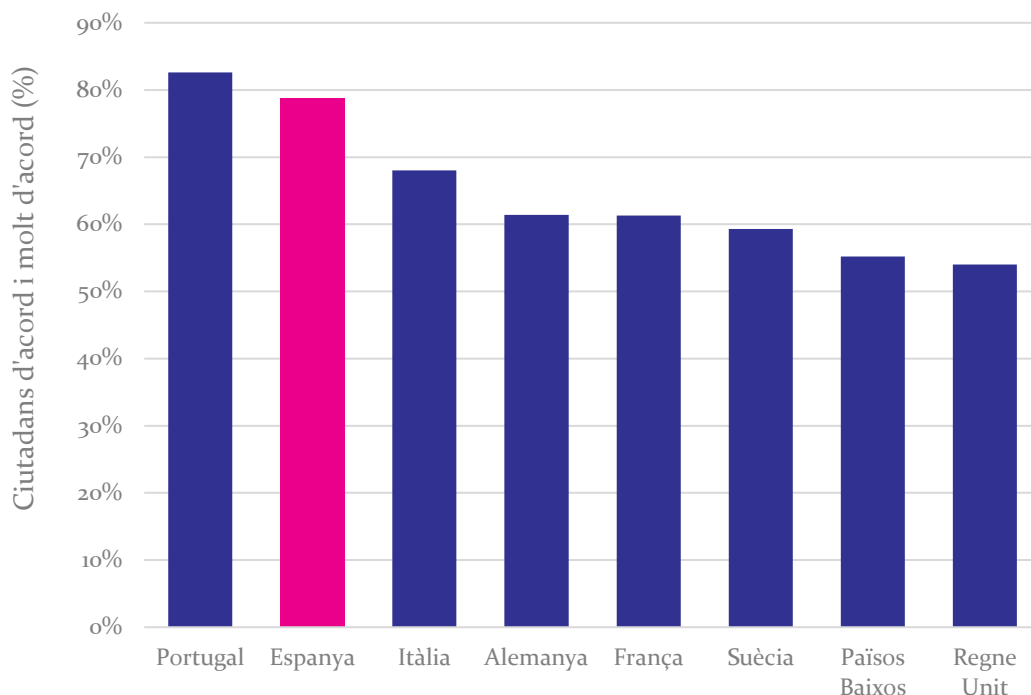
Espanya es caracteritza per ser un país relativament descentralitzat, però falten institucions de govern compartit i coordinació horitzontal entre les comunitats autònomes.

1 Espanya és un dels països on més ciutadans són partidaris que les diferències socials siguin petites, si bé la redistribució efectiva és limitada

Una manera de mesurar la preferència dels espanyols per un pacte social és analitzar les seves actituds envers la redistribució de la riquesa. Els països del sud d'Europa són els que tenen percentatges més elevats d'acord amb l'afirmació que, «per tal que una societat sigui justa, les diferències entre els estàndards de vida dels seus membres han de ser petites». Destaquen, particularment, els casos de Portugal i Espanya, on el 80% dels enquestats estan d'acord o molt d'acord amb aquesta afirmació. A l'extrem oposat trobem els Països Baixos i el Regne Unit, on la preferència per la igualtat, tot i que compta amb el suport de més de la meitat dels enquestats, és més baixa.

Gràfic 1: La preferència dels espanyols per la redistribució és alta

Percentatge d'acord amb l'afirmació que les diferències socials han de ser petites

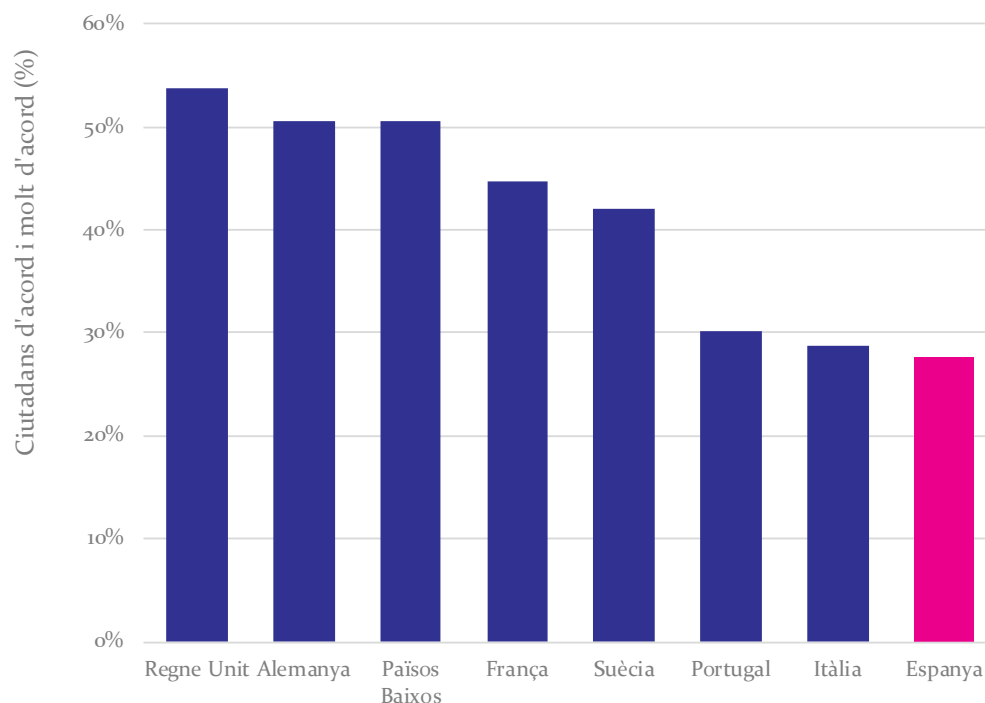


Font: «Enquesta social europea», 2016.

D'una manera diferent, la pregunta sobre en quina mesura «grans diferències en els ingressos de la gent són acceptables per recompensar les diferències en talents i esforç» també revela les preferències pel que fa a la redistribució. Si es considera que la societat és meritocràtica, també es pensarà que les desigualtats són justes perquè són degudes a decisions individuals i no a l'atzar. De nou, es constata la diferència entre els països del sud i els del centre o nord d'Europa. El Regne Unit, els Països Baixos, però també Alemanya, tenen els percentatges més elevats de persones que estan d'acord amb aquesta afirmació. Al costat contrari se situen Portugal, Itàlia o Espanya, on els ciutadans consideren que les desigualtats d'ingressos estan menys justificades per les diferències de talent o esforç.

Gràfic 2: La tolerància dels espanyols a les desigualtats socials és baixa

Percentatge de persones que estan d'acord amb l'afirmació que les diferències d'ingressos són acceptables per recompensar talents i esforços diferents

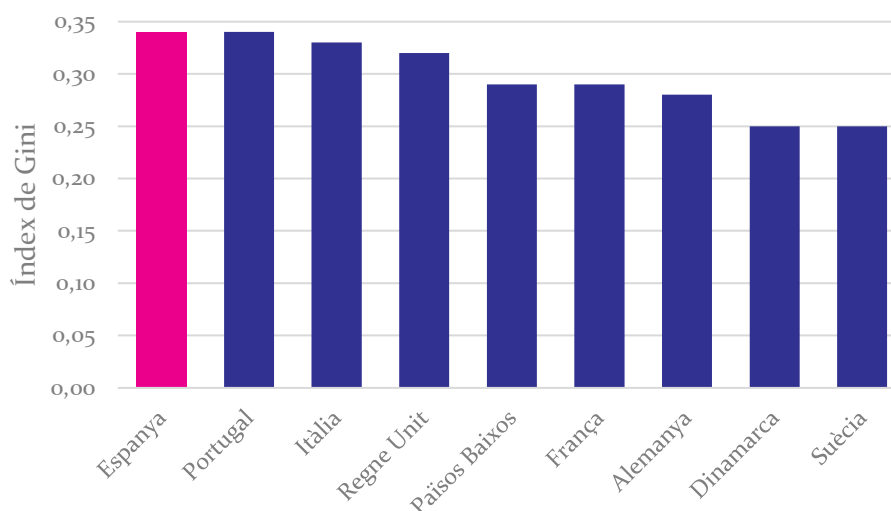


Font: «Enquesta social europea», 2016.

Tenint en compte aquestes preferències, caldria esperar que la redistribució fos més intensa al sud d'Europa, però les dades apunten justament en sentit contrari: els països on l'estat del benestar té menys capacitat redistributiva són els països on, paradoxalment, hi ha més demanda d'intervenció.

Gràfic 3: La capacitat d'Espanya per reduir la desigualtat és limitada

Índex de Gini després de transferències, 2019



Font: base de dades d'ingressos de l'OCDE (IDD), 2019.

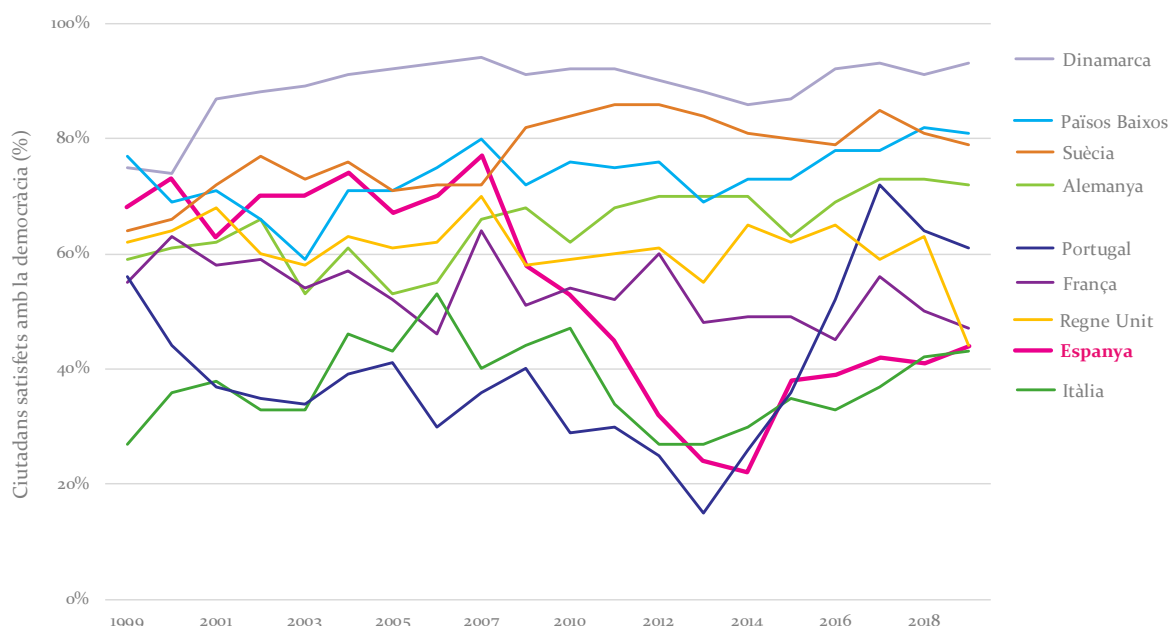
Aquesta dinàmica es relaciona amb la percepció de manca d'igualtat d'oportunitats en aquests països. A Espanya o Itàlia, la posició social d'una persona està molt més determinada pel seu origen familiar que en altres països del centre o el nord del continent. Aquesta circumstància permet comprendre la baixa tolerància d'alguns països del sud d'Europa a unes desigualtats que es perceben com a poc meritocràtiques. L'escassa capacitat de l'estat per revertir aquesta situació alimenta la demanda de redistribució, i d'aquesta manera s'entra en una dinàmica de circularitat.

2 La satisfacció amb la democràcia i la confiança en les institucions van caure en picat després de la Gran Recessió i, en el cas d'Espanya, amb prou feines s'han recuperat

Si analitzem el grau de satisfacció amb la democràcia als països del nostre entorn, podem extreure dues conclusions bàsiques. La primera és que les democràcies més antigues tendeixen a tenir nivells més elevats de satisfacció amb el funcionament del seu sistema polític. Així doncs, durant el període que va de 1999 a 2019, el nivell de satisfacció a Alemanya, Dinamarca o els Països Baixos se situava per sobre del 60%, mentre que als països del sud d'Europa els valors eren més baixos. La segona qüestió clau és l'oscil·lació en la satisfacció. És justament en el segon grup de països que la satisfacció cau de manera més accentuada durant el període de la Gran Recessió. Tot i que a Portugal els valors s'han recuperat a gran velocitat, a Itàlia o Espanya el procés va més lent. De fet, abans de la pandèmia, Espanya presentava un dels nivells més baixos de satisfacció amb la seva democràcia, cosa que apuntala la idea que, quan el sistema no es demostra eficaç, les seves bases de suport tendeixen a erosionar-se.

Gràfic 4: Els ciutadans espanyols estan insatisfets amb el funcionament de la seva democràcia

Percentatge de ciutadans satisfets amb el funcionament de la seva democràcia, 1999-2018

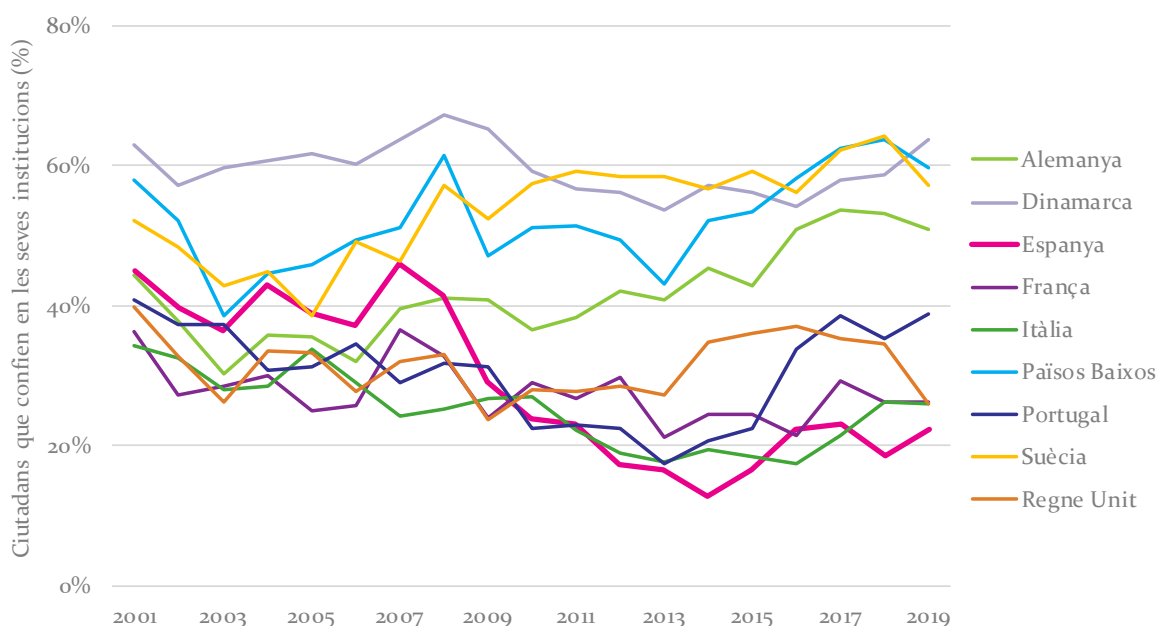


Font: Eurobaròmetre, 2001-2019.

Les avaluacions de la confiança en les institucions i els agents del sistema –govern, partits polítics, parlament, sistema legal i judicial– oscil·len en un sentit semblant. A finals de la dècada de 2000, els països europeus tenien uns nivells de confiança en les seves institucions que no es trobaven tan allunyats els uns dels altres. No obstant això, s'observa una important divisió en dos grups a partir de la Gran Recessió. D'una banda, els països que es trobaven en una posició alta, com ara Dinamarca o els Països Baixos, gairebé no es mouen; de l'altra, tenim països que pateixen un descens progressiu, com ara Itàlia, França, Portugal, o molt abrupte, com és el cas d'Espanya.

Gràfic 5: La confiança dels espanyols en les seves institucions toca fons el 2014 i s'estabilitza en nivells baixos

Percentatge de ciutadans que diuen que confien en les seves institucions, 2001-2019



Nota: l'escala està formada per un índex agregat de confiança en el govern, el parlament, els partits polítics i el sistema judicial.

Font: Eurobaròmetre, 2001-2019.

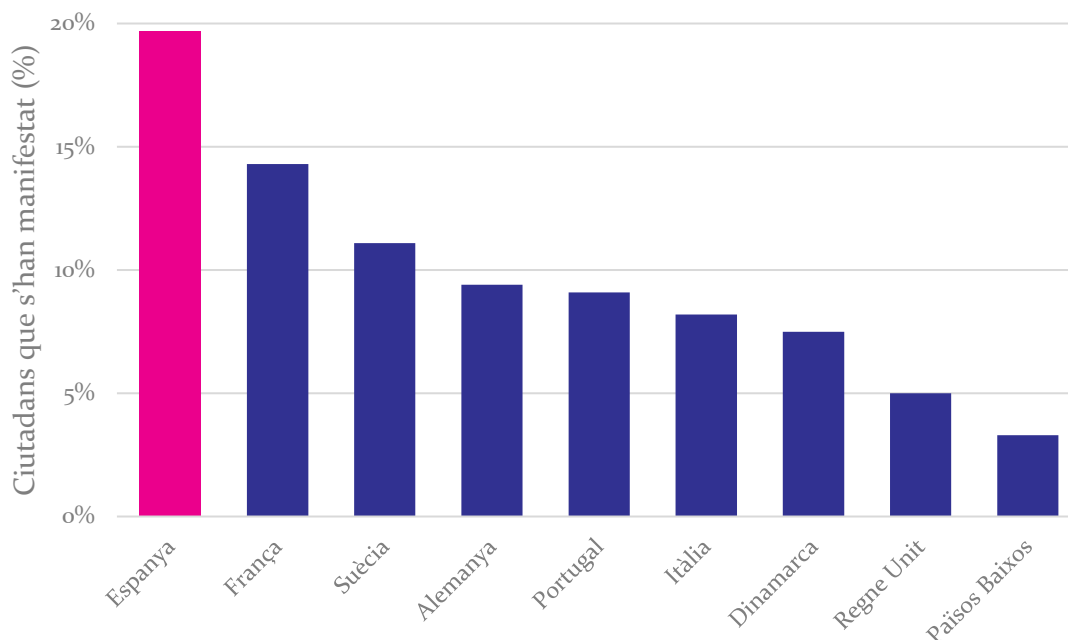
Pel que fa a les institucions, a Espanya s'observa un fenomen semblant al de la confiança en la democràcia, i un mateix risc: si els ciutadans tenen una actitud desconfiada cap a les institucions, és més complicat que les acceptin com a interlocutors i instruments vàlids per promoure compromisos socials.

3 La participació política dels espanyols es vehicula més a través de la protesta que d'associacions

La participació electoral dels espanyols no es distingeix gaire de la mitjana europea. No obstant això, la seva intervenció en manifestacions autoritzades legalment arriba a cotes molt elevades, i un 20% dels ciutadans ha assistit almenys a una manifestació en els últims 12 mesos. Els Països Baixos i el Regne Unit se situen al pol oposat. De manera general, aquesta posició relativa dels països es manté més enllà del moment concret de realització de l'enquesta.

Gràfic 6: La protesta a través de manifestacions és una forma freqüent de participació política a Espanya

Percentatge de ciutadans que s'han manifestat en els últims 12 mesos

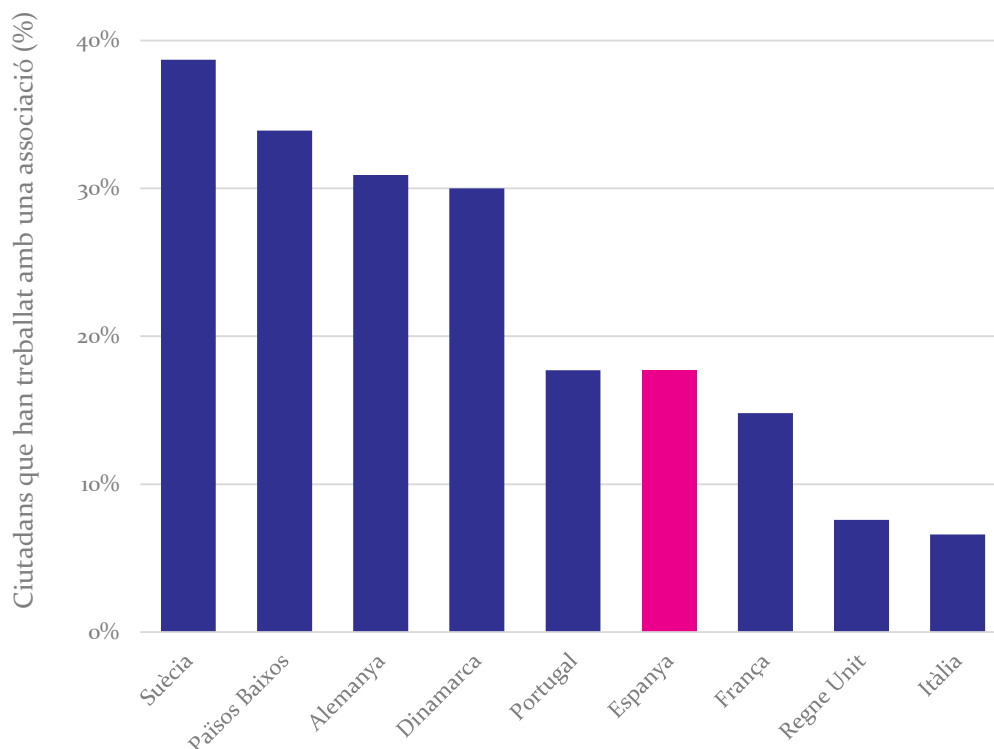


Font: «Enquesta social europea», 2018.

Tenir un teixit d'associacions polítiques, però també socials o sense ànim de lucre, pot contribuir al desenvolupament de normes i xarxes que facilitin la vida pública (això, juntament amb actituds de confiança interpersonal, es defineix genèricament com a «capital social»). Els espanyols no destaquen particularment en aquest àmbit: són els quarts per la cua en percentatge de ciutadans que més s'impliquen en la vida associativa. La participació en associacions és més elevada al centre i al nord d'Europa. Altres formes de participació, com el contacte directe amb els representants polítics, també són molt més escasses a Espanya que en aquests països.

Gràfic 7: La participació a través d'associacions és baixa a Espanya

Percentatge de ciutadans que han treballat amb una associació en els últims 12 mesos



Font: «Enquesta social europea», 2018.

La participació associativa està condicionada per la combinació d'entramat institucional i cultural a què s'enfronten els ciutadans, és a dir, el que se sol anomenar l'«estructura d'oportunitat política». Per tant, aquestes dades també són fruit dels condicionants esmentats i no (només) de les preferències intrínseques per un model de participació o un altre.

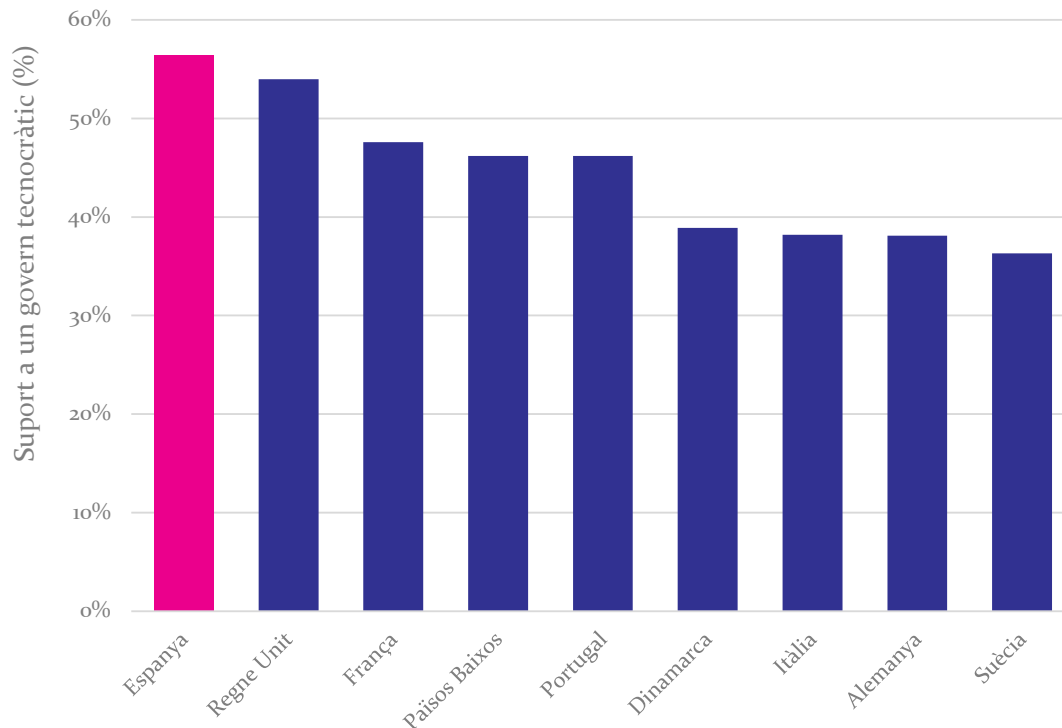
4

Els espanyols prefereixen els governs d'experts

Durant les últimes dècades, la confiança en les institucions clàssiques, com els partits polítics, ha tendit a reduir-se a la majoria de les democràcies consolidades. Això ha reforçat la popularitat de la tecnocràcia, és a dir, la idea que siguin experts els qui s'encarreguin d'exercir el poder. Hi ha una certa evidència preliminar que la covid-19 hauria reforçat aquesta preferència, almenys durant la primera fase de la pandèmia. Deixant de banda Itàlia, on els ciutadans són més crítics amb els governs tecnocràtics (n'han tingut amb més freqüència), en general les democràcies que tenen menys confiança en les seves institucions solen veure més atractiu un govern d'experts. El 2018, Espanya i el Regne Unit eren els països amb més suport a la tecnocràcia. En comparació amb el 2008, les posicions relatives dels països gairebé no han experimentat modificacions.

Gràfic 8: Els espanyols donen molt més suport a la tecnocràcia que els ciutadans dels països del seu entorn

Percentatge de ciutadans que prefereix que experts, i no el govern, es facin càrrec del país



Nota: es refereix al percentatge de ciutadans que troben bé o molt bé que hi hagi un govern d'experts.

Font: «Enquesta europea de valors», 2018.

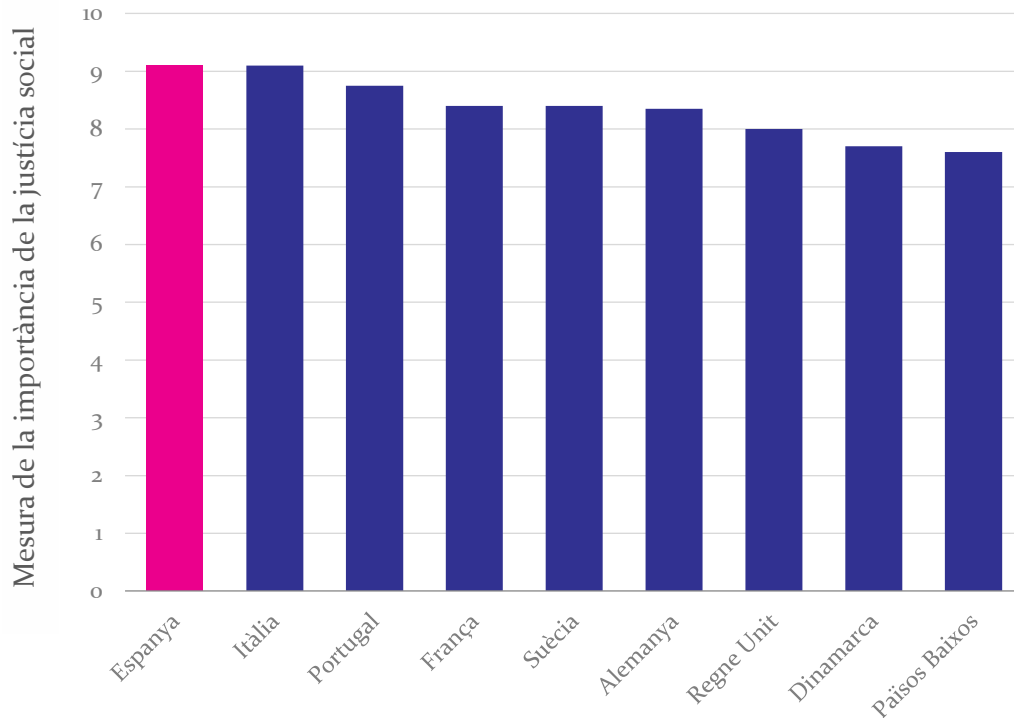
5

A Espanya, la noció de democràcia està molt connectada a la justícia social

És indubtable que, al marge de la satisfacció o la confiança en el sistema, la democràcia s'ha convertit en la forma de govern preferida. No obstant això, la vaguetat del mateix terme fa que, de vegades, sigui complicat saber a què es refereixen els ciutadans quan parlen de democràcia o, dit d'una altra manera, quins són els valors nuclears que consideren associats a aquests règims polítics. Gràcies a l'«Enquesta social europea», en l'edició de 2012, és possible saber com es concep la democràcia a diferents països. En aquesta edició es fa una pregunta que comença així: «en quina mesura considereu que és important per a la democràcia en general...?», que permet agrupar diversos pols «del que és democràtic».

Gràfic 9: La justícia social és un component central en la noció de democràcia dels espanyols

Importància que es dona a la justícia social com a component de la democràcia



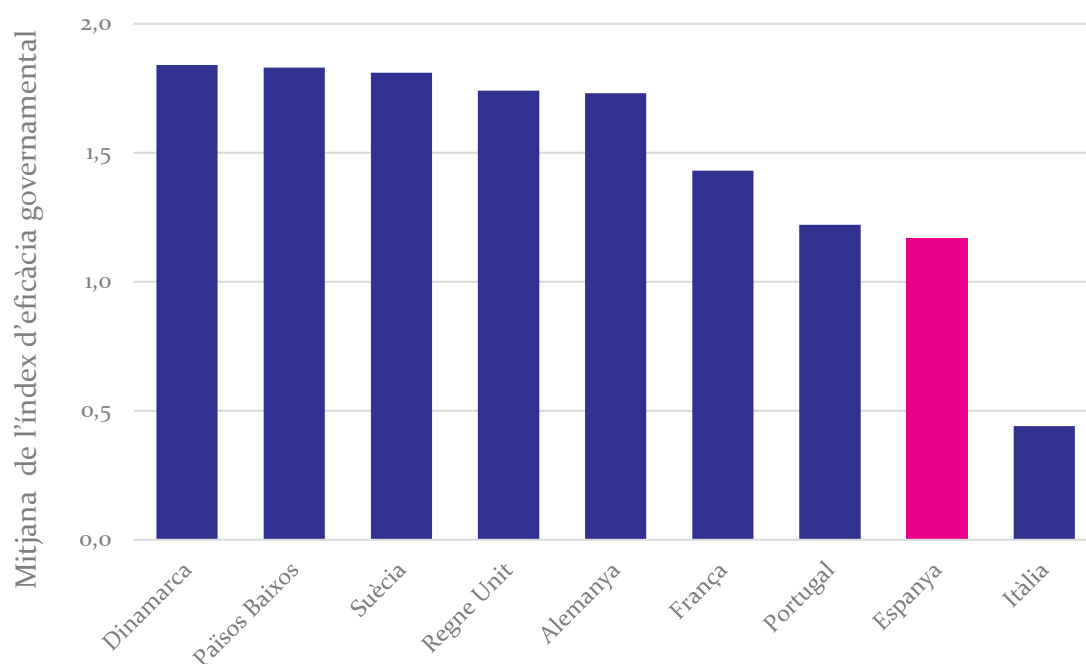
Nota: l'escala oscil·la entre 0 («gens important per a la democràcia en general») i 10 («extremadament important per a la democràcia en general»).

Font: «Enquesta europea de valors», 2012.

Espanya, Itàlia i Portugal destaquen per ser els països on els ciutadans donen més importància a la justícia social com a aspecte clau de la democràcia. Al costat oposat hi ha el Regne Unit, Dinamarca i els Països Baixos. Això reafirma el que ja hem vist anteriorment: als països on el potencial redistributiu de l'estat del benestar és menor es percep un desig més gran d'igualtat social, i a la inversa. A més, per als espanyols, considerar central la justícia social en la seva concepció de democràcia no entra en contradicció amb altres valors. Així doncs, consideren que aquest és un valor central de la democràcia, però també donen suport, en un grau similar, a altres aspectes com la separació de poders, la celebració d'eleccions lliures i competides o la participació directa dels ciutadans.

6 Espanya se situa a la cua en termes de qualitat de les institucions encarregades de dissenyar les polítiques públiques

Gràfic 10: Espanya té uns nivells baixos d'eficàcia governamental en perspectiva comparada
Índex d'eficàcia governamental, 2000-2020



Nota: l'eficàcia del govern s'estima mitjançant l'«índex d'eficàcia governamental», que combina en una sola mesura la qualitat en la provisió de serveis públics i la burocràcia, la competència dels funcionaris, la independència de les administracions respecte a pressions polítiques i la seva credibilitat per comprometre's amb polítiques públiques. Aquest índex oscil·la entre -2,5 i 2.

Font: Quality of Government Institute, 2021.

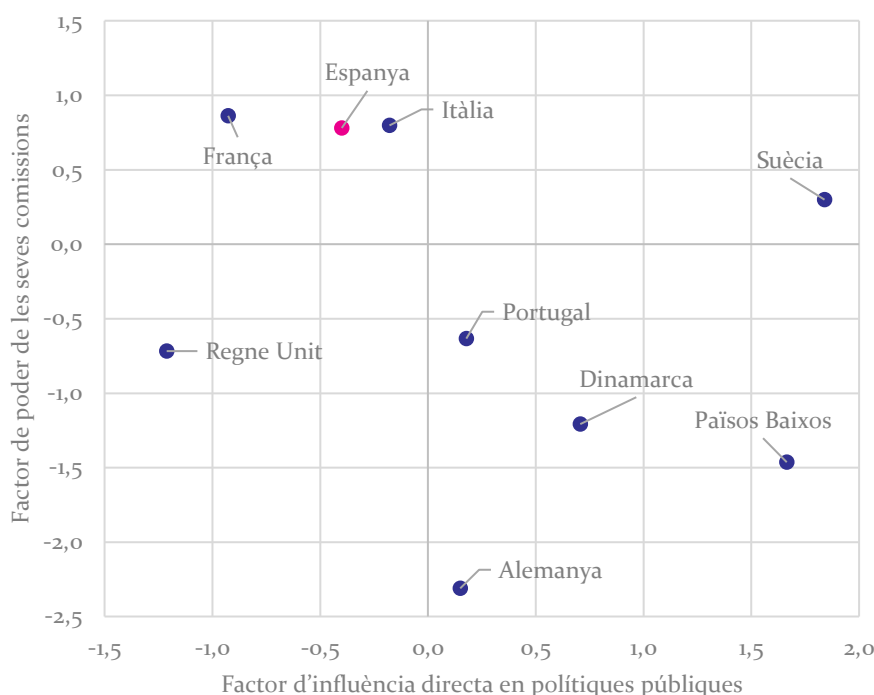
La posició relativa dels països en termes d'eficàcia governamental és similar a la que s'observava en termes de confiança en les institucions. En tot cas, es constata novament que Itàlia destaca a la banda baixa, mentre que Espanya continua en valors encara allunyats dels dels països del centre i el nord d'Europa. Als països on l'estat és eficient en la provisió de serveis és més probable que se'l consideri un agent creïble en el sosteniment dels acords socials. A més, el fet que la competència de l'estat es percebi com a baixa redueix la confiança en la seva justícia procedimental (és a dir, la justícia en l'assignació de recursos), clau per a la promoció i la durabilitat de qualsevol acord. Per tant, un element que dificulta el pacte social a Espanya tindria a veure amb aquestes mancances en l'eficàcia, tant real com percebuda, de les seves polítiques públiques.

7 El Parlament té pocs recursos i poca capacitat per influir directament en les polítiques

Un aspecte clau del funcionament de qualsevol democràcia és el poder dels seus parlaments. Des d'aquesta perspectiva, es poden distingir quatre dimensions diferents: la capacitat que té el legislatiu per elegir càrrecs (president, defensor del poble, etc.), la capacitat de control i vigilància d'aquests càrrecs (mitjançant moció de censura o peticions d'informació), la força de les comissions parlamentàries a l'hora d'impulsar legislació i, finalment, la mateixa influència directa del parlament en l'execució de polítiques públiques.

Gràfic 11: El Parlament espanyol té poc poder per condicionar les polítiques públiques, malgrat la força de les seves comissions

Factor d'influència directa en polítiques públiques i força de les comissions parlamentàries per a diferents països europeus, 2011



Nota: el factor d'influència directa captura elements com el grau en què el parlament pot controlar la seva pròpia agenda, el seu pressupost o la durada dels debats. La dimensió de força de les comissions es refereix a la mesura en què aquestes poden demanar documents al govern, iniciar o modificar lleis o plantejar preguntes parlamentàries.

Font: Sieberer, 2011.

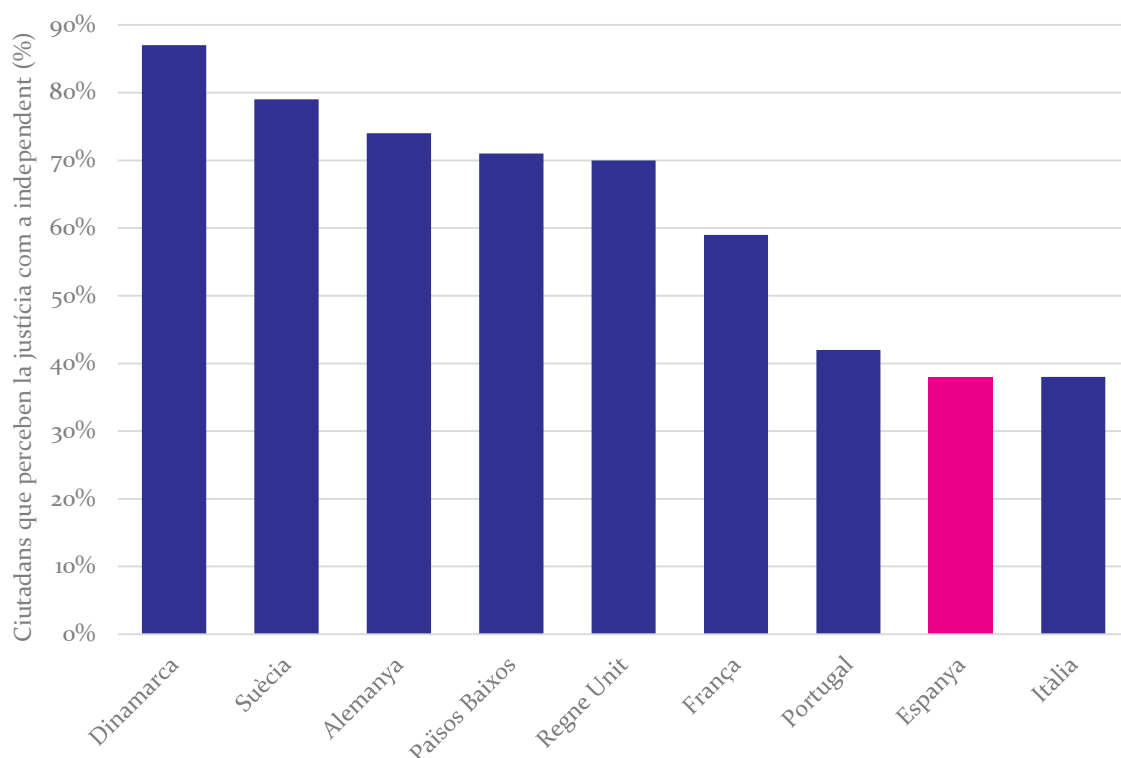
El Parlament espanyol té una gran influència en la selecció i el control de càrrecs públics i en el paper de les seves comissions legislatives. No obstant això, té poca capacitat per determinar polítiques públiques de manera directa. En general, això és el que sol passar als països del sud d'Europa, a diferència dels del centre i el nord. A Espanya, en un context de fragmentació parlamentària, el legislatiu no només té poca capacitat d'incidència en les polítiques, sinó que, a més, és un dels pitjor finançats i amb menys especialització tècnica entre els dels països del seu entorn.

8 El sistema judicial és percebut pels ciutadans espanyols com a poc independent dels poders polítics i econòmics

Institucions com la Unió Europea i el Consell d'Europa han incidit que és fonamental assegurar-se que la justícia sigui independent. Per aquest motiu, és preocupant que els espanyols considerin que la del seu país no ho és. Com en altres dimensions de caràcter actitudinal, s'observa una variació considerable entre els països del nord i el sud d'Europa. La convicció que la justícia pròpia és independent arriba a taxes superiors al 70% en països com Dinamarca, Suècia, Alemanya o els Països Baixos. En l'escenari oposat trobem Portugal, Espanya i Itàlia. A més, els ciutadans espanyols destaquen que la influència política i empresarial als tribunals és important. Aquesta percepció posa en dubte la igualtat de les regles de joc que els agents exigeixen per participar en un pacte social.

Gràfic 12: Espanya és un dels països on menys ciutadans consideren que la justícia sigui independent

Percentatge de ciutadans que declaren que la justícia és molt o bastant independent al seu país



Font: Eurobaròmetre, 2019.

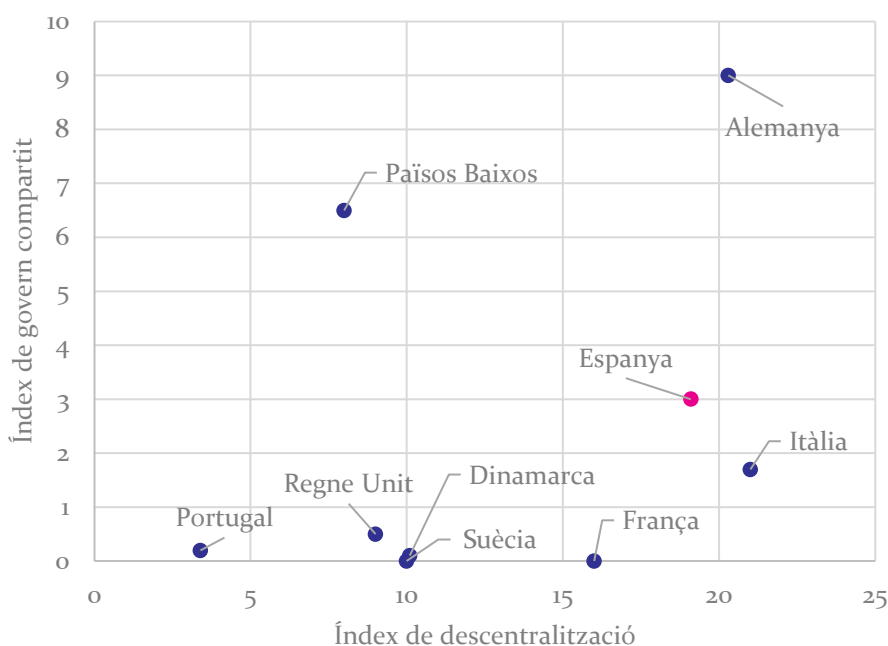
Pel que fa a l'òrgan de govern de la judicatura, la capacitat del legislatiu espanyol per determinar-ne la composició és més gran que la dels països del seu entorn. El Parlament decideix qui seran els membres del Consell General del Poder Judicial, mentre que l'habitual a la resta d'Europa és que aquest òrgan sigui proposat i elegit pels mateixos magistrats.

9 Espanya es caracteritza per ser un país relativament descentralitzat, però amb manca d'institucions de govern compartit i coordinació horitzontal

La majoria de països del món han tendit a descentralitzar-se en els últims 50 anys. Ara bé, el model que han seguit varia en funció del nivell de poders que tenen les unitats subnacionals (autogovern) i la influència que tenen aquestes últimes en el govern del conjunt de l'estat (govern compartit).

Gràfic 13: Espanya està relativament descentralitzada, però no té els mecanismes de govern compartit d'altres països federals

Índex de descentralització i govern compartit de diversos països europeus



Font: Hooghe *et al.*, 2010.

Hi ha diverses agrupacions de països. Alemanya destaca per sobre de tots ells en l'elevat nivell d'autogovern de les seves unitats federades, els *Länder*, i el seu alt grau de participació en les decisions del govern central. Per la seva banda, Espanya i Itàlia també destaquen per l'elevat nivell d'autogovern de les seves regions i comunitats autònomes, però tenen uns nivells de govern compartit més baixos que Alemanya. De fet, amb l'excepció dels Països Baixos, a la gran majoria de països la participació de les unitats regionals en el centre és escassa, fins i tot en els casos en què les entitats subnacionals tenen competències rellevants. A Espanya destaca la manca de mecanismes de coordinació horitzontal entre les autonomies, però també la manca d'ajustos pel que fa a la seva suficiència financera o la seva autonomia normativa.

Conclusions

Els països del sud d'Europa, entre ells Espanya, es caracteritzen per tenir una forta aspiració a una societat més igualitària. No obstant això, sembla que les polítiques públiques tenen un impacte limitat a l'hora de materialitzar aquesta demanda. En aquest estudi s'analitzen els factors institucionals i culturals que, potencialment, determinen aquest desajust. En general, els espanyols estan poc satisfets amb el funcionament de la democràcia i confien poc en agents i institucions, la qual cosa és compatible amb el fet que manifestin una preferència més gran per un govern d'experts. Així mateix, la participació política dels espanyols té lloc més a través de manifestacions que no pas d'associacions. Pel que fa a les seves institucions, Espanya en general té un estat amb potencial de millora en termes d'eficiència, un legislatiu que continua tenint poca incidència en les polítiques públiques, una justícia que es percep polititzada i un estat de les autonomies que requereix ajustos en l'àrea de govern compartit. Modificar la cultura és un procés complex, però les reformes institucionals es poden abordar de manera immediata. A més, els fons europeus Next Generation són una oportunitat per fer ajustos en la transició cap a unes institucions més eficients i transparents. Reformar l'Administració, dotar el legislatiu de més mitjans (com ja es planteja amb l'Oficina Científica), revisar la governança de la justícia o actualitzar el marc de finançament autonòmic i els mecanismes de govern compartit són la mena d'ajustos que poden ajudar a fer que un pacte social tingui més possibilitats de fructificar.



Actuacions proposades

1

Cal pensar fórmules que ajudin a recuperar la confiança en les institucions, que a Espanya està molt deteriorada des de 2008. Tenint en compte les preferències dels espanyols, qualsevol mesura que combini coneixement expert i polítiques socials tindrà un suport ciutadà més ampli.

3

Per millorar la provisió de serveis públics, cal apostar per augmentar la capacitat dels treballadors públics i els funcionaris, així com la seva independència respecte a les pressions polítiques. Així mateix, cal avaluar més i millor les polítiques públiques.

5

Cal reformar el procés de selecció de l'òrgan de govern dels jutges per millorar la seva independència del poder polític.

2

Un teixit associatiu ric pot ajudar a tenir un control millor de les polítiques, ja que permet canalitzar les demandes ciutadanes cap als gestors públics. En aquest sentit, cal afavorir el desenvolupament de la societat civil i la seva implicació en les polítiques del dia a dia.

4

Cal donar més pes al Parlament mitjançant una millora del seu finançament, i també dotar-lo de més capacitat tècnica mitjançant oficines d'assessoria amb prou personal i mitjans.

6

Finalment, convé dotar les comunitats autònomes de més vies de govern compartit, així com millorar les existents: atorgar més utilitat al Senat, actualitzar el finançament autonòmic o conferir la regularitat necessària a les conferències sectorials i de presidents.



Característiques de l'estudi

Aquest estudi presenta almenys tres limitacions importants que cal tenir en compte. La primera és que la relació entre cultura i qualitat institucional és endògena. És a dir, existeix una relació circular entre tots dos components i no sempre és fàcil saber quin factor causa l'altre. Unes institucions transparents i eficaçes poden generar una cultura de més confiança i capital social i, de la mateixa manera, una cultura cívica desenvolupada pot ajudar a fer que les institucions funcionin millor. Com que aquests components també s'associen a les preferències per la redistribució, és possible que totes tres variables evolucionin juntes en diferents equilibris socials. En segon lloc, aquest estudi s'ha centrat en l'àmbit nacional. No obstant això, dins d'Espanya també es poden veure importants diferències entre comunitats autònomes pel que fa a la qualitat de les seves institucions, les dinàmiques de redistribució i la capacitat per arribar a pactes en els àmbits polític i social. Una via fonamental per explorar en el futur és estudiar amb deteniment les experiències d'èxit a escala subnacional. Finalment, tot i que en aquest document es presenten vies de reforma, és important no sobreestimar-ne els efectes. És més, aquests canvis, per si sols, no han de generar necessàriament una modificació en pautes culturals o de comportament dels actors (tinguem en compte, per exemple, que a Itàlia la confiança en la justícia és baixa tot i que els mecanismes de govern dels jutges són molt diferents dels d'Espanya). Això fa pensar que no existeixen reformes màgiques que puguin restablir la confiança del públic en el sistema polític si no van acompanyades d'altres factors que transcendeixin l'àmbit institucional, com són les polítiques socials i econòmiques.



Referències

Alonso, S.; Ruiz-Rufino, R. (2020). «The costs of responsibility for the political establishment of the Eurozone (1999-2015)». A: *Party Politics*, 26(3), 317-333.

Anduiza, E. (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid (Espanya): CIS.

Amat, F.; Arenas, A.; Falcó-Gimeno, A.; Muñoz, J. (2020). «Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain». DOI: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>.

Bertsou, E.; Pastorella, G. (2017). «Technocratic attitudes: a citizens' perspective of expert decision-making». A: *West European Politics*, 40(2), 430-458.

Esping-Andersen, G.; Cimentada, J. (2020). «¿Qué influye más en la posición social de una persona, sus habilidades o su origen familiar?». Fundació "la Caixa".

Hooghe, L.; Marks, G. N.; Schakel, A. H. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Londres (Regne Unit): Routledge.

Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Nova York (EUA): Palgrave Macmillan.

Magalhães, P. C. (2014). «Government effectiveness and support for democracy». A: *European Journal of Political Research*, 53(1), 77-97.

Putnam, R. (1993). «The prosperous community: Social capital and public life». A: *The American Prospect*, 13, 35-42.

Sieberer, U. (2011). «The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis». A: *West European Politics*, 34(4), 731-754.



