

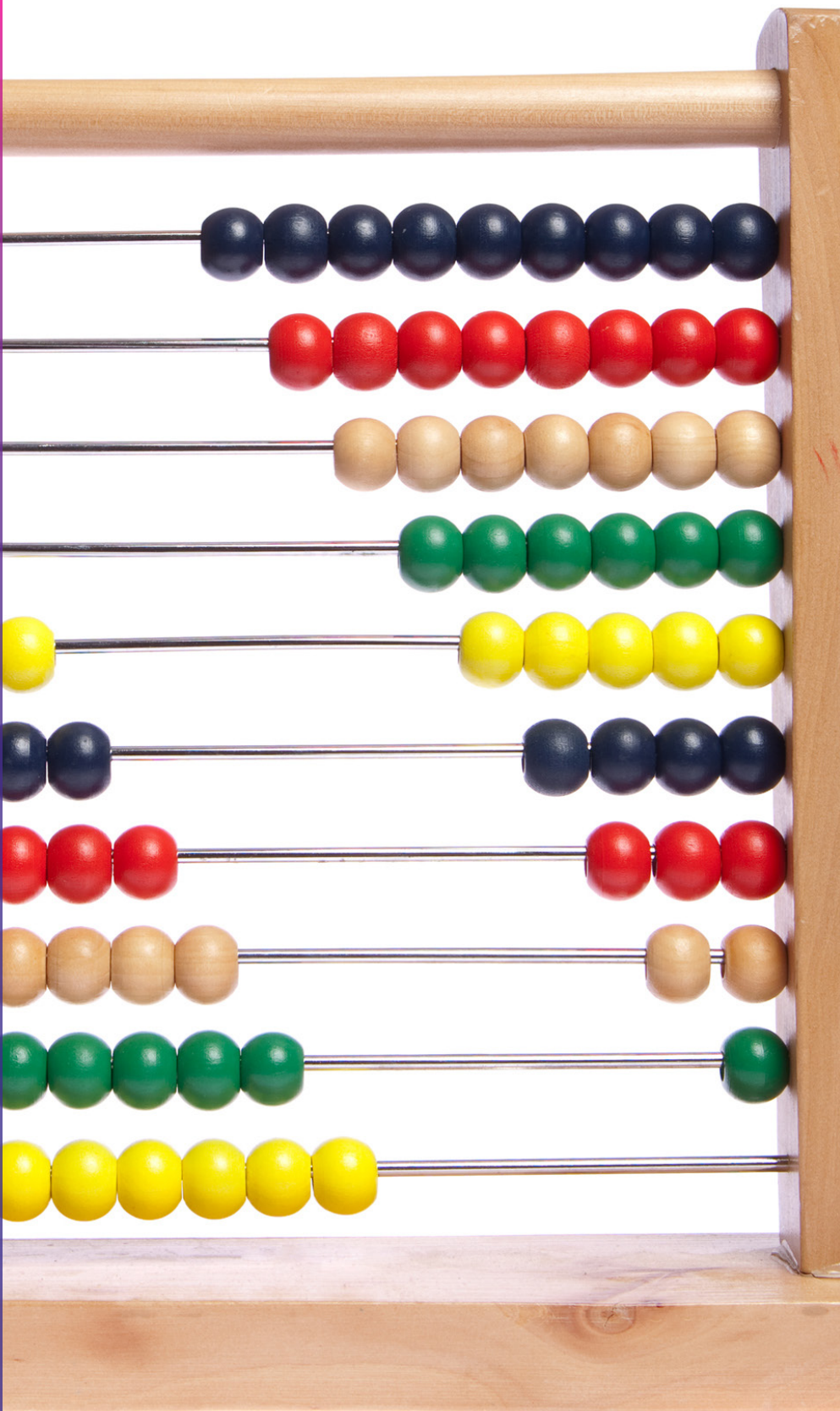
Abril 2020

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

Espanya és un dels països de la Unió Europea amb més desigualtat d'ingressos. Una de les claus que expliquen aquest fenomen és la capacitat més baixa de les polítiques públiques per reduir la desigualtat. Aquesta capacitat es concentra sobretot en algunes prestacions i impostos, i són diversos els factors que limiten l'impacte sobre la desigualtat dels diferents instruments redistributius.

Luis Ayala
UNED i Equalitas

Olga Cantó
Universidad de Alcalá i
Equalitas



Crèdits

**Observatori Social
de "la Caixa"**

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

ISBN: 978-84-9900-263-7

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

Recerca i elaboració de l'informe

Luis Ayala
UNED i Equalitas

Olga Cantó
Universidad de Alcalá i Equalitas

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

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

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

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

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

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

Olga Cantó i Andrea Sobas, Universidad de Alcalá

- **Els efectes redistributius dels impostos especials**

José M. Labeaga, UNED

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

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

Resum

Espanya és un dels països europeus amb nivells més alts de desigualtat d'ingressos. Aquesta caracterització no és exclusiva del període recent, però la intensitat i la durada de la passada crisi econòmica van fer que els indicadors augmentessin més que no en altres països. En l'etapa més recent de recuperació de l'activitat econòmica i de l'ocupació, la desigualtat ha mostrat una certa resistència a la baixa, la qual cosa indica que té un important component estructural. Les explicacions més habituals han girat entorn de dos factors determinants: la singularitat del mercat de treball espanyol, amb alts nivells d'atur i una alta precarietat laboral en el context comparat, i la feblesa de la capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions socials. Qualsevol intent d'explicació de la desigualtat al nostre país implica identificar quins instruments dins d'aquest sistema d'impostos i transferències produeixen un efecte igualador de les rendes, i quins altres no.

Idees principals

- // Un dels motius principals que expliquen que Espanya tingui uns nivells tan alts de desigualtat és la menor capacitat del sistema d'impostos i prestacions per reduir les desigualtats que es produeixen en la distribució de les rendes primàries.
- // Els avanços principals a l'hora de reduir la desigualtat a Espanya van tenir lloc els anys vuitanta amb el desenvolupament de les prestacions socials i de la imposició progressiva. Durant l'última crisi, però, la desigualtat va augmentar i en la recuperació ha baixat a un ritme molt lent per comparació a la millora de l'ocupació.
- // Les pensions són l'instrument que té un efecte redistributiu més elevat, com passa en altres països de renda alta. Les prestacions per desocupació tenen més efecte sobre la distribució d'ingressos que en altres països, però el seu paper s'ha anat moderant per la caiguda de la taxa de cobertura i el fet que la modalitat assistencial hagi guanyat pes, amb menys intensitat protectora que no pas la contributiva.
- // La capacitat redistributiva de l'última xarxa de protecció econòmica –el sistema de prestació de garantia d'ingressos– és molt limitada. A diferència d'altres països, no hi ha una xarxa única sinó un mosaic molt complex de prestacions, amb llacunes de protecció i grans diferències territorials en la protecció del risc de pobresa.
- // En clar contrast amb el que passa als països europeus amb estats del benestar més sòlids, les prestacions familiars a Espanya tenen un efecte molt migrat sobre la redistribució de la renda.
- // La despesa sanitària a Espanya té un alt efecte redistributiu, ja que és la més gran de les prestacions socials en espècie. En l'última dècada, les retallades aplicades en algunes partides n'han reduït la progressivitat (per exemple, en la despesa farmacèutica).

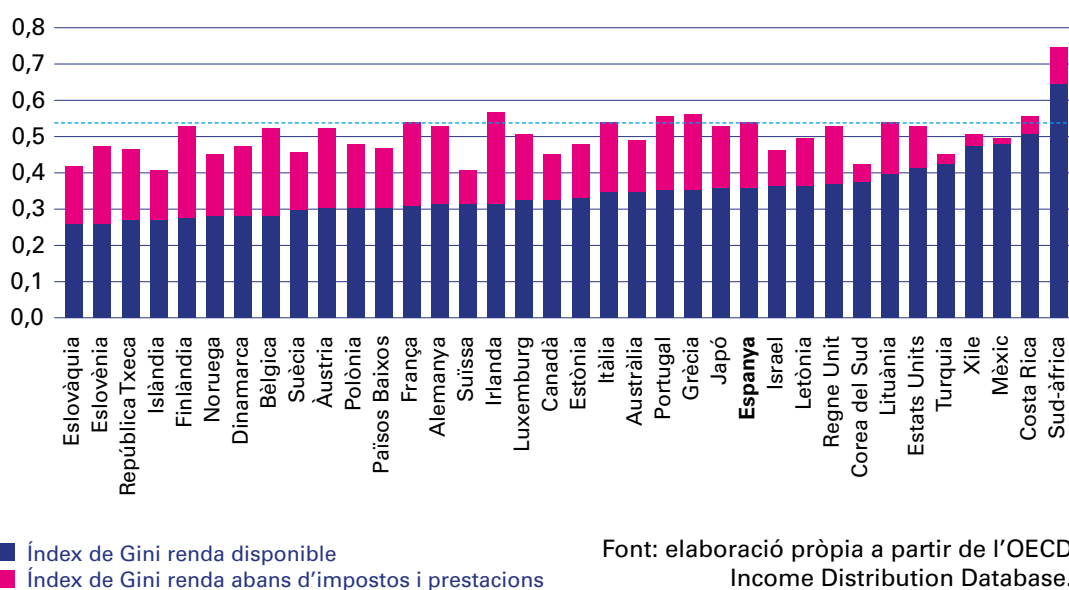
- // L'efecte global de la despesa en educació a Espanya és redistributiu, encara que és més baix que el de la sanitat. No totes les despeses, però, són progressives, i persisteixen problemes rellevants relacionats amb les desigualtats d'origen social, com ara l'abandonament escolar prematur.
- // L'impost sobre la renda a Espanya és el segon instrument més redistributiu, després de les pensions. La seva capacitat per corregir la desigualtat ha anat minvant en el temps a causa del procés de reducció dels tipus impositius.
- // Espanya no és una excepció en la tendència que la imposició indirecta guanyi cada vegada més pes en el conjunt d'ingressos públics. L'IVA és un impost regressiu i les reformes que se n'han fet han reforçat aquest caràcter. Encara que tenen un impacte més limitat, altres impostos al consum –com ara els impostos especials– són també regressius.
- // Els impostos sobre la riquesa no contribueixen gaire a la redistribució i es troben molt limitats pels baixos nivells de compliment fiscal, algunes exempcions, desigualtats territorials i problemes d'evasió i elusió fiscal.

Els nivells tan alts de desigualtat d'ingressos a Espanya s'expliquen tant pel mal funcionament del mercat de treball com per una capacitat més baixa del sistema d'impostos i prestacions per reduir aquesta desigualtat

Espanya és un dels països de la Unió Europea més desiguals en la distribució de la renda de les llars. Les diferències, però, són molt menys marcades si comparem la desigualtat de la renda abans d'impostos (a la renda, al consum, etc.) i prestacions (com ara les pensions, el subsidi d'atur, etc.), l'anomenada renda primària. Aquesta divergència revela que un dels motius principals que expliquen els nivells tan alts de desigualtat és la capacitat més baixa del sistema d'impostos i prestacions per reduir les desigualtats que es produeixen en la distribució de les rendes primàries.

Com mostra el gràfic 1, la desigualtat abans que entri en joc el sistema d'impostos i prestacions mesurada a través de l'índex de Gini –els valors del qual oscil·len entre 0, la igualtat màxima, i 1, igualtat mínima– no és gaire diferent de la d'altres països de renda alta, mentre que si la mesurem amb la renda disponible (un cop aplicats els impostos i les prestacions) és un dels països europeus en què aquestes diferències són més notables. Qualsevol intent d'explicació de la desigualtat al nostre país passa, per tant, per identificar quins instruments dins d'aquest sistema d'impostos i prestacions produeixen un efecte igualador de les rendes i quins altres no ho fan.

Gràfic 1. Desigualtat de la renda primària (abans d'impostos i prestacions) i de la renda disponible (després d'impostos i prestacions), 2016



La desigualtat a Espanya només es va reduir durant els anys vuitanta i va augmentar significativament durant la crisi

Les comparacions en el temps de la distribució de la renda a Espanya estan subjectes a freqüents ruptures metodològiques i a canvis en la mida i la fiabilitat de les enquestes. Les úniques que ens permeten l'estudi de la desigualtat a llarg termini són les diverses enquestes de pressupostos familiars elaborades des del començament dels anys setanta en diferents moments del temps. L'explotació d'aquestes dades ens permet saber que, al llarg dels anys setanta, la intensa crisi econòmica que es va viure aleshores no va donar lloc a un gran augment de la desigualtat. Malgrat el ràpid creixement de l'atur, l'efecte que va tenir sobre la desigualtat va ser compensat parcialment pel remarcable augment dels salaris i pel desenvolupament dels instruments bàsics de l'estat del benestar, incloent-hi la posada en marxa d'un sistema molt més ambiciós de fiscalitat progressiva.

Durant els anys vuitanta hi va haver una reducció notable de la desigualtat, en la qual va ser determinant l'augment de la despesa social a la segona meitat de la dècada. Després d'un cert repunt de la desigualtat a la primera meitat dels anys noranta, a conseqüència d'una breu però intensa etapa recessiva, els indicadors de desigualtat van romandre molt estables durant el prolongat període de bonança econòmica des de mitjan anys noranta fins al 2008. A partir d'aquest moment l'atur es va disparar i l'increment de les diferències salarials, juntament amb les retallades en les polítiques redistributives, van fer que la desigualtat augmentés d'una manera molt notable durant la crisi i que ho fes, a més a més, a un ritme més intens que a la majoria de països europeus. Com podem apreciar a la taula 1, mentre que les rendes més baixes van caure molt més que la mitjana, no va passar el mateix a l'altre extrem de la distribució.

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

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

D9: nivell d'ingressos del 10% de la població amb més renda

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

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

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

Les pensions contributives són l'instrument amb més impacte redistributiu i les prestacions per desocupació tenen més impacte sobre la distribució d'ingressos que no en altres països

Les pensions contributives són el principal instrument igualador de les diferències de renda a Espanya i redueixen l'índex de Gini en 20 punts percentuals (gràfic 2). Encara que un sistema de repartiment no té en el seu disseny objectius explícits de redistribució, són diversos els canals a través dels quals té lloc aquest efecte moderador de les diferències de renda. El principal efecte redistributiu de les pensions es produeix per mitjà de la redistribució des dels treballadors amb salaris més alts als que tenen remuneracions més baixes i períodes de cotització més curts. L'existència de pensions mínimes i màximes contribueix, per definició, a estrènyer les diferències en les rendes que ingressen els perceptors d'aquestes prestacions. A més a més, el sistema redistribueix entre les diverses generacions de treballadors, ja que, com que les pensions no es financen amb les cotitzacions individuals prèvies sinó amb les actuals, les millores en els nivells de renda i salaris produeixen una transferència de renda de les generacions de treballadors actuals a les passades.

Les prestacions per desocupació constitueixen un dels instruments més importants de la intervenció pública en l'àmbit dels programes de manteniment de rendes. El sol fet que el sector públic ofereixi una seguretat davant la impossibilitat que els treballadors amb ingressos més baixos puguin cobrir el seu propi risc de desocupació implica una redistribució. Tal com està definida aquesta forma de protecció, no hi ha un vincle explícit entre les cotitzacions pagades i la probabilitat de desocupació, sinó que depenen del sou de cada treballador. A la pràctica, els treballadors amb salaris més baixos i amb més risc tendeixen a rebre prestacions més altes en termes relatius per comparació als individus amb cotitzacions més altes.

Pel seu pes en el total de la despesa en prestacions monetàries, molt superior al dels països del nostre entorn, les prestacions econòmiques que cobreixen el risc d'atur tenen a Espanya un efecte redistributiu més gran que a la mitjana de la Unió Europea. Aquesta despesa relativa i aquest efecte més grans que a altres països s'expliquen per la persistència de taxes d'atur molt superiors a les d'altres economies. Els treballs que analitzen l'efecte redistributiu de les prestacions monetàries coincideixen a identificar-les com la prestació amb més incidència sobre la distribució de la renda després de les pensions. Aquest efecte va augmentar moderadament durant la crisi, la qual cosa s'explica, sobretot, pel pes relatiu més gran d'aquesta mena de transferències en la renda de les llars amb persones a l'atur.

Gràfic 2. Efectes redistributius de les pensions contributives en el context comparat, 2018 (reducció de l'índex de Gini, en percentatge)

Pensions contributives



Font: Elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Taula 3. Efectes redistributius de les pensions i prestacions per desocupació contributives a Espanya

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
Pensions	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> Efecte més gran que en altres països Menys risc de pobresa de les persones grans Diferències territorials i de gènere
Desocupació	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> Efecte més gran que en altres països Assistencialització Menys cobertura

- Expressa un efecte fort o una millora
- Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
- Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

La capacitat redistributiva de l'última xarxa de protecció econòmica (sistema de garantia d'ingressos) és molt limitada




L'última xarxa de protecció econòmica, existent a tots els països europeus, és un altre instrument rellevant per a la correcció de la desigualtat. Encara que n'hi ha diferents models, a tots els estats del benestar aquestes prestacions miren de reduir la insuficiència dels recursos econòmics dels ciutadans amb menys renda. Resulten fonamentals per reduir la pobresa, ja que afecten, sobretot, les llars amb rendes més baixes. En aquest sentit, com que per definició es tracta de prestacions molt progressives, poden ser també un instrument important amb vista a la reducció de la desigualtat de la distribució de la renda disponible.




Encara que la seva vocació última és la reducció de la pobresa, els darrers anys hi ha hagut transformacions importants que han mirat de donar resposta a altres objectius. Una bona part d'aquests canvis han consistit en l'establiment de condicions més restrictives per accedir-hi i en un èmfasi creixent a l'hora d'introduir mesures orientades a afavorir la transició des del cobrament de la prestació a la participació laboral. Aquest accent en la inserció laboral va causar la successió de diverses reformes en quasi tots els països de renda alta, que, en termes generals, han reduït la seva contribució a la reducció de la desigualtat.

El sistema de prestacions de garantia d'ingressos a Espanya presenta alguns trets singulars en el marc comparat. A diferència del que passa a la majoria de països europeus, no existeix com a tal una última xarxa de protecció econòmica que cobreixi de manera homogènia els diversos col·lectius i territoris. El sistema actual és la suma de prestacions ben diverses, que es van anar introduint de manera gradual amb objectius i lògiques de funcionament diferents. El resultat és un mosaic molt complex de prestacions que ofereixen diversos nivells de protecció per a individus o llars amb necessitats semblants segons la manera d'accedir al sistema, que presenta, a més a més, buits importants en la protecció de determinats grups de població. Els nivells de protecció són també molt diferents segons el territori de residència de les llars beneficiàries.

Les quanties de les diverses prestacions que formen aquesta última xarxa són també molt baixes respecte al llindar de pobresa i molt allunyades de la mitjana europea. Els problemes es van fer especialment evidents durant la crisi econòmica, amb dèficits creixents de cobertura a mesura que les llars van anar exhaurint el dret d'accés a les prestacions per desocupació.

Taula 4. Efectes redistributius de l'última xarxa de protecció a Espanya

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
Garantia d'ingressos				<ul style="list-style-type: none">• Desigualtat entre prestacions• Desigualtats territorials

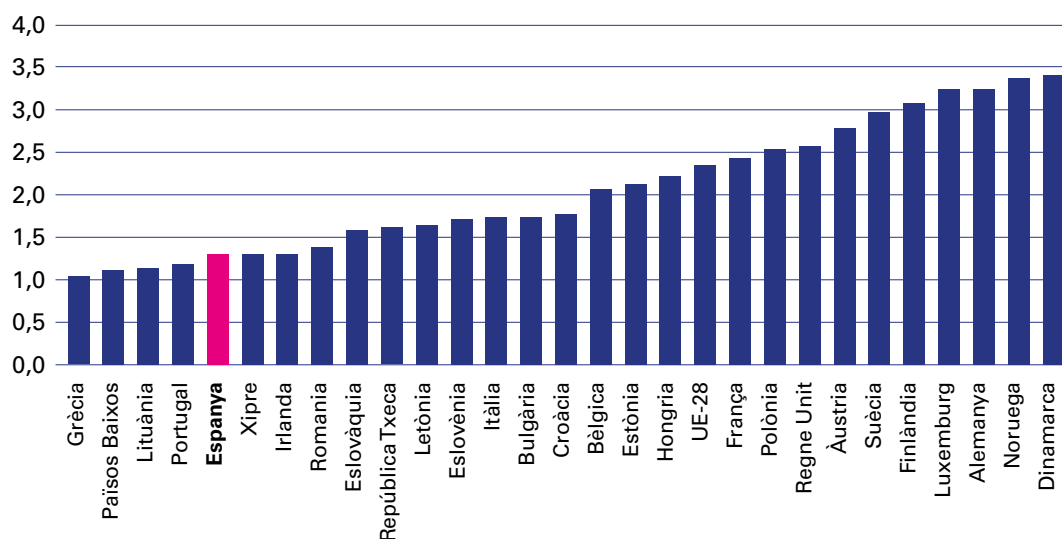
-  Expressa un efecte fort o una millora
-  Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
-  Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

Les prestacions familiars a Espanya tenen un efecte molt reduït sobre la redistribució de la renda perquè la quantia és molt baixa

A la majoria de països europeus, les prestacions familiars tenen un paper rellevant no tan sols en la protecció de la infància sinó també en la reducció de la desigualtat i, sobretot, en la millora de les llars amb rendes més baixes. El model més general és el de prestacions universals, habitualment finançades amb impostos generals, encara que en alguns països es financen per mitjà de les cotitzacions socials. Actualment, només onze països de la Unió Europea no tenen cap tipus de prestació universal per fill –bàsicament, els del sud d'Europa i algun de l'est–, i són també els que presenten pitjors indicadors de vulnerabilitat econòmica de les llars amb infants.

Les prestacions familiars a Espanya representen una gran anomalia respecte al model i la quantia mitjana dels països europeus (gràfic 5). La prestació per fill a càrrec de la seguretat social ofereix una quantia que es pot qualificar d'extraordinàriament baixa en el context comparat. La relació entre el nivell de la prestació (291 euros anuals fins al 2018) i la renda mitjana és la més baixa dels 28 països de la Unió Europea. El 2008 el govern va augmentar en un 70% la quantitat que es percebia com a prestació per fill a càrrec per als menors de 3 anys (que va passar de 291 a 500 euros), però el juny del 2010 es va tornar a retallar fins a gairebé la meitat. Algunes comunitats autònomes que havien decidit posar en marxa el seu propi sistema d'ajudes econòmiques a les famílies també van fer retallades semblants. El 2019 la quantia va passar de 291 a 341 euros, encara molt per sota dels nivells mitjans de la Unió Europea.

Gràfic 5. Pes de la despesa en polítiques familiars en percentatge del PIB, 2016



Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat (Social Expenditures on Family & Children).

Taula 6. Efectes redistributius de les polítiques familiars a Espanya

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
Prestacions familiars	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Efecte menor de la UE • Molta més rellevància de les ajudes fiscals

- Expressa un efecte fort o una millora
- Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
- Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

La despesa sanitària a Espanya és redistributiva, i l'impacte que té és el més gran de totes les prestacions socials en espècie

Tots els estudis que han avaluat la incidència redistributiva d'aquesta mena de despesa mostren que l'efecte global és clarament redistributiu i més alt que el d'altres prestacions socials en espècie, amb un impacte molt gran en el 20% de la població amb rendes més baixes. Aquest efecte, d'altra banda, ha augmentat amb el temps, ja que els treballs fets en dates diferents demostren una millora continuada, si més no fins que va començar la crisi econòmica. Els estudis de la incidència de la despesa sanitària sobre la distribució de la renda fets des d'aquesta data són pocs, però mostren una reducció de l'efecte redistributiu i de la progressivitat de la despesa sanitària a conseqüència de la deterioració de l'activitat econòmica i de les retallades pressupostàries que en van derivar.

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

Taula 7. Efectes redistributius de les prestacions sanitàries a Espanya, 2018

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
Sanitat	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Efecte important de l'atenció primària • Inequitat en l'accés per nivells de renda • Efecte negatiu dels copagaments

- Expressa un efecte fort o una millora
- Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
- Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

L'efecte global de la despesa en educació a Espanya és redistributiu, encara que més baix que el de la sanitat

La despesa en educació és la despesa més important a l'hora de reduir la desigualtat d'oportunitats. La manca de mobilitat educativa entre generacions és una manifestació de desigualtat que no tan sols afecta aquells que la pateixen, sinó que limita també la millora de la productivitat i el creixement econòmic d'un país. Aquesta pèrdua d'eficiència s'afegeix als costos que té, per a una societat, la concentració permanent de rendes en un segment reduït de la població que es beneficia dels avantatges relacionals vinculats a l'estatus social. Tan sols un augment de la inversió educativa i una eficàcia més gran a l'hora d'assignar aquesta despesa per estendre-la al conjunt de la població, faran possible trencar les barreres que impliquen les circumstàncies d'origen.

Els estudis sobre la incidència redistributiva de la despesa en educació a Espanya confirmen aquest caràcter redistributiu (gràfic 8). Quan assignem aquesta despesa a les llars mitjançant diversos procediments, el resultat millora a les de rendes baixes per comparació a les de rendes més altes. Com en el cas de la sanitat, aquest efecte, a més a més, ha millorat al llarg de les darreres dècades. Els pocs estudis que s'han fet un cop iniciada la crisi econòmica no semblen mostrar que el canvi de cicle originés una clara reducció d'aquest efecte. No totes les despeses, però, són progressives, com ara la destinada als centres concertats, l'educació universitària i les beques i ajudes. Alguns problemes rellevants del sistema estan molt connectats a les desigualtats d'origen, com ara l'abandonament escolar prematur.

Taula 8. Efectes redistributius de la despesa en educació a Espanya, 2018

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
Educació	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Impacte positiu de la despesa en centres públics • Regressivitat de la despesa en centres concertats • Regressivitat de la despesa universitària i de les beques

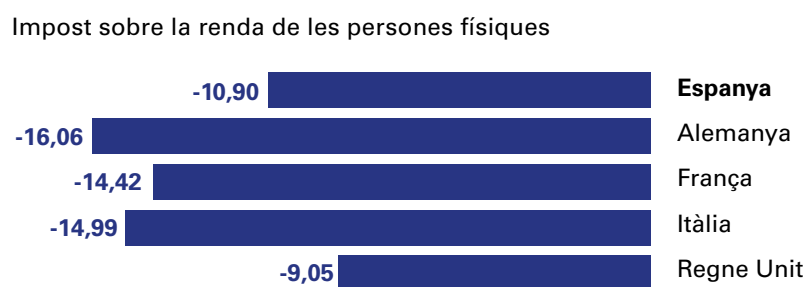
- Expressa un efecte fort o una millora
- Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
- Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

L'impost sobre la renda és el segon instrument més redistributiu després de les pensions, però aquesta capacitat ha minvat en les darreres dècades

En tots els països de l'OCDE l'efecte dels impostos sobre la distribució de la renda és inferior al que hi tenen les prestacions socials. No hi ha cap país en el qual aquest impacte dels impostos sigui més d'una tercera part del que tenen les prestacions monetàries. Això no vol dir, però, que el vessant tributari de la hisenda pública no continuï tenint un paper rellevant en la correcció de les diferències de renda entre les llars. Encara que la tendència comuna dels sistemes tributaris ha estat la de simplificació de les diverses figures i la rebaixa dels tipus impositius, els impostos –sobretot, la imposició personal sobre la renda– tenen encara un paper rellevant com a instrument corrector de la desigualtat. Els estudis comparats troben que l'efecte redistributiu d'aquests impostos està més determinat pel seu volum (recaptació) que no pas per la seva progressivitat. La tendència comuna de reduir els tipus sense perdre progressivitat explicaria, per tant, la pèrdua gradual de la capacitat redistributiva de l'impost.

En el cas d'Espanya, tots els estudis, sense excepció, confirmen l'efecte reductor de la desigualtat que té l'IRPF. Els treballs que analitzen l'efecte redistributiu del conjunt d'impostos mostren que l'IRPF és el que aconseguix, gairebé de manera exclusiva, reduir les diferències de renda entre les llars. Les simulacions que s'han fet amb eines com ara EUROMOD revelen que és el segon instrument amb més capacitat per corregir la desigualtat, després de les pensions contributives, i que aconseguix reduir l'índex de Gini en més de 10 punts percentuals (gràfic 9).

Gràfic 9. Efecte redistributiu de l'impost sobre la renda espanyol en perspectiva comparada, 2019 (reducció de l'índex de Gini, en percentatge)



Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Taula 10. Efectes redistributius de diversos impostos directes i indirectes i de les cotitzacions socials, 2018

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
IRPF	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Gairebé l'únic impost que redueix la desigualtat • Desigualtat per fonts • Desigualtat en el frau
IVA	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Límits redistributius dels tipus reduïts • Pèrdua d'eficiència: elusió i frau
Cotitzacions socials	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Efecte dels límits de cotització • Més pes a Espanya

- Expressa un efecte fort o una millora
- Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
- Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

La imposició indirecta ha guanyat pes en el conjunt d'ingressos públics. L'IVA és el principal impost indirecte i té un caràcter regressiu

A gairebé tots els països de la Unió Europea, els darrers anys els impostos indirectes han anat guanyant pes sobre el total de la recaptació. Aquesta tendència ha estat especialment intensa a països com Espanya. En altres països europeus, tot i que el desplaçament des dels impostos directes als indirectes no ha tingut lloc d'una manera tan marcada, sembla clara la tendència a l'augment de la imposició indirecta (gràfic 10). Una tendència que ha vingut avalada, a més a més, per les institucions europees a través de diversos documents i informes i també per una part dels investigadors, que postulen que la imposició indirecta tingui més pes, ja que consideren que és menys negativa per al creixement econòmic que no pas la directa. Cal afegir-hi també que, davant les dificultats per a l'augment de la pressió fiscal, el gravamen recau cada vegada més sobre els objectes imposables que són més fàcils de controlar, com ara el consum, gravat per l'IVA, i les rendes del treball, subjectes a l'IRPF.

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

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

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

Els impostos sobre la riquesa contribueixen poc a la redistribució i el pes que tenen en el conjunt d'ingressos públics ha minvat

Els impostos sobre el patrimoni han estat eliminats a quasi tots els països de la Unió Europea, ja que són considerats una forma de sobregravamen. A Espanya es van suspendre formalment el 2008 i posteriorment es van recuperar de manera desigual a les comunitats autònomes. Els estudis que han estimat el seu efecte redistributiu assenyalen que la capacitat redistributiva potencial de l'impost a curt termini és limitada, però sí que té una certa incidència a llarg termini. En tot cas, aquest efecte arrossega el llast dels baixos nivells de compliment fiscal i d'algunes exempcions, com ara les de l'empresa familiar, l'habitatge habitual i el límit conjunt de renda i patrimoni.

L'aportació de l'impost sobre successions a la recaptació total és molt limitada, i a la majoria de països no supera el 0,5% del PIB. Els treballs que n'han avaluat l'impacte redistributiu a Espanya mostren que aquest impost contribueix a la reducció de la desigualtat en la distribució de la riquesa, encara que d'una manera molt moderada. Així mateix, remarquen la presència d'importants problemes d'equitat en el seu funcionament, com ara l'existència de tipus impositius excessius per a determinades formes de riquesa, importants desigualtats territorials i problemes també d'evasió i elusió fiscal.

Els impostos especials no solen tenir, en cap país, una motivació específicament redistributiva ni tampoc recaptatòria, sinó que tracten de moderar el consum de determinats béns. Els estudis comparats confirmen que aquests impostos són regressius. Els treballs fets per a Espanya també confirmen aquesta regressivitat.

Taula 11. Efecte redistributiu dels impostos sobre la riquesa i els impostos especials a Espanya

	Capacitat de corregir la desigualtat	Progressivitat	Tendència de l'efecte	Trets més importants
Impostos sobre el capital	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Baixos nivells de compliment • Desigualtat territorial
Impostos especials	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • Sense motivació redistributiva

- Expressa un efecte fort o una millora
- Expressa un efecte modest o l'absència de canvis
- Expressa un efecte dèbil o un empitjorament

Conclusions

- // Espanya és un dels països de la Unió Europea amb més desigualtat en la distribució de la renda de les llars. Un dels motius principals és la menor capacitat redistributiva del sistema d'impostos i prestacions.
- // Fa diverses dècades que la desigualtat va deixar de minvar significativament a Espanya. No es va reduir en el llarg període de bonança anterior a la crisi, tot i la remarcable creació d'ocupació. Els indicadors van créixer a nivells molt alts durant aquella etapa, i en la més recent de recuperació han baixat a un ritme molt lent.
- // Les pensions són l'instrument amb més efecte redistributiu del conjunt del sistema d'impostos i prestacions. Aquest efecte, a més a més, ha augmentat en el temps.
- // L'impacte redistributiu de les prestacions per desocupació és més alt a Espanya que no en altres països, a causa, sobretot, de la persistència de taxes d'atur molt més elevades.
- // La capacitat redistributiva de les prestacions que constitueixen l'última xarxa de protecció econòmica és molt limitada, a causa dels problemes de cobertura de la població vulnerable, les baixes quanties ofertes i les desigualtats entre col·lectius i territoris.
- // Les prestacions familiars, que al nostre país ofereixen la intensitat protectora més baixa de la UE-28, tenen un efecte molt escàs en la redistribució de la renda.

- // La despesa sanitària a Espanya té un efecte clarament redistributiu, que a més a més ha augmentat en les darreres dècades, encara que durant la crisi les retallades introduïdes en algunes partides van fer que en minvés la progressivitat.
- // L'efecte global de la despesa en educació a Espanya és redistributiu, encara que és més baix que el de la sanitat i inclou algunes despeses que no són progressives.
- // Com en altres països de renda alta, l'efecte redistributiu dels impostos és significativament més baix que no el de les prestacions socials.
- // L'impost sobre la renda a Espanya té un efecte redistributiu superior al dels altres instruments del sistema d'impostos i prestacions, llevat de les pensions. Aquest efecte ha anat minvant en el temps.
- // L'IVA és un impost clarament regressiu quan considerem l'impacte que té com a referència sobre la renda de les llars. Les reformes de la darrera dècada han reforçat aquest caràcter.
- // Les cotitzacions socials tenen un efecte negatiu en la distribució de la renda, els impostos sobre la riquesa contribueixen poc a la redistribució i els impostos especials són regressius.

**Observatori
Social**
de "la Caixa"



Fundació "la Caixa"