
Observatorio Social

de "la Caixa"

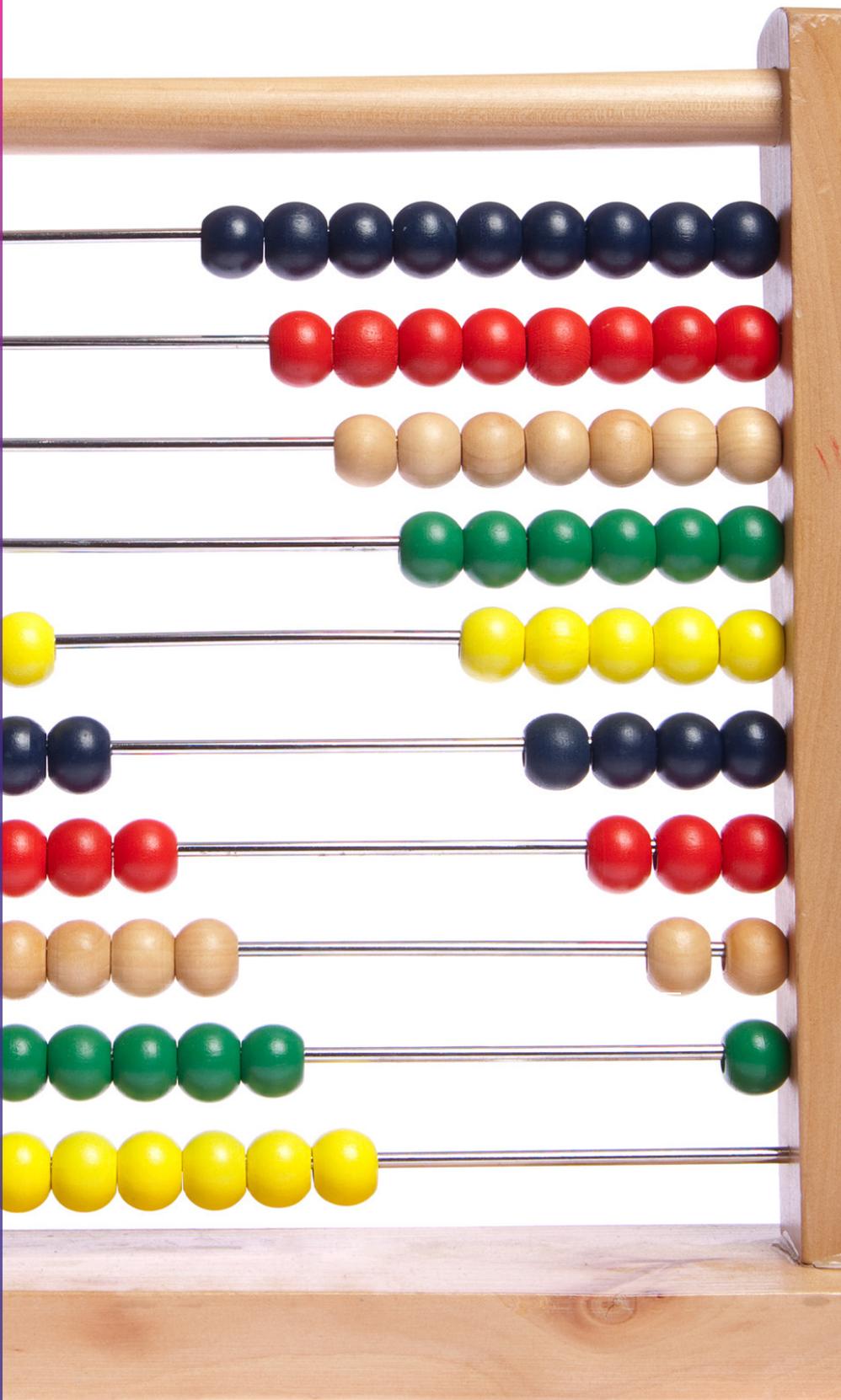
Abril 2020

Los efectos redistributivos de las **prestaciones sociales y los impuestos:** un estado de la cuestión

España es uno de los países de la Unión Europea con mayor desigualdad de ingresos. Una de las claves es la menor capacidad de las políticas públicas para reducir la desigualdad. Esta capacidad está muy concentrada en algunas prestaciones e impuestos y son varios los factores que limitan el impacto sobre la desigualdad de los distintos instrumentos redistributivos.

Luis Ayala
UNED y Equalitas

Olga Cantó
Universidad de Alcalá y Equalitas



Fundación "la Caixa"

Créditos

Observatorio Social
de "la Caixa"

Fundación Bancaria
"la Caixa", 2020
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma

ISBN: 978-84-9900-264-4

La Fundación Bancaria "la Caixa"
no se identifica necesariamente
con la opinión de los autores de
esta publicación.

Investigación y elaboración del informe

Luis Ayala
UNED y Equalitas

Olga Cantó
Universidad de Alcalá y Equalitas

Este número forma parte de la colección
«**Informes sobre economía redistributiva**»
integrada por las siguientes publicaciones:

- **Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: Un estado de la cuestión**

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

- **Los efectos redistributivos del sistema de impuestos y transferencias en Europa**

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

- **Los efectos redistributivos de las políticas familiares**

Olga Cantó y Andrea Sobas, Universidad de Alcalá

- **Los efectos redistributivos de los impuestos especiales**

José M. Labeaga, UNED

- **Los efectos redistributivos del impuesto sobre el patrimonio**

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

Resumen

España es uno de los países europeos con mayores niveles de desigualdad de ingresos. Esta caracterización no es exclusiva del período reciente, si bien la intensidad y duración de la pasada crisis económica hicieron que los indicadores aumentaran más que en otros países. En la etapa reciente de recuperación de la actividad económica y del empleo, la desigualdad ha mostrado una cierta resistencia a la baja, lo que indica que tiene un importante componente estructural. Las explicaciones más habituales han girado sobre dos factores determinantes: la singularidad del mercado de trabajo español, con altos niveles de desempleo y una alta precariedad laboral en el contexto comparado, y la debilidad de la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones sociales. Cualquier intento de explicación de la desigualdad en nuestro país pasa por identificar qué instrumentos dentro de ese sistema de impuestos y transferencias producen un efecto igualador de las rentas y cuáles no.

Ideas principales

- // Una de las principales razones de que España tenga unos niveles tan altos de desigualdad es la menor capacidad del sistema de impuestos y prestaciones para reducir las desigualdades que se producen en la distribución de las rentas primarias.
- // Los principales avances en la reducción de la desigualdad en España tuvieron lugar en los años ochenta con el desarrollo de prestaciones sociales y de la imposición progresiva. En la última crisis, la desigualdad creció y en la recuperación ha disminuido a un ritmo muy lento en comparación con la recuperación del empleo.
- // Las pensiones son el instrumento con mayor efecto redistributivo, como sucede en otros países de renta alta. Las prestaciones por desempleo tienen un mayor efecto sobre la distribución de ingresos que en otros países, pero su papel se ha ido moderando por la caída de la tasa de cobertura y la ganancia de peso de la modalidad asistencial, con menor intensidad protectora que la contributiva.
- // La capacidad redistributiva de la última red de protección económica -el sistema de prestaciones de garantía de ingresos- es muy limitada. A diferencia de otros países, no hay una única red sino un mosaico muy complejo de prestaciones, con lagunas de protección y grandes diferencias territoriales en la protección del riesgo de pobreza.
- // En claro contraste con lo que sucede en los países europeos con Estados de bienestar más sólidos, las prestaciones familiares en España tienen un efecto muy pequeño sobre la redistribución de la renta.
- // El gasto sanitario en España tiene un alto efecto redistributivo, siendo el mayor de las prestaciones sociales en especie. En la última década, los recortes introducidos en algunas partidas han disminuido su progresividad en partidas como el gasto farmacéutico.

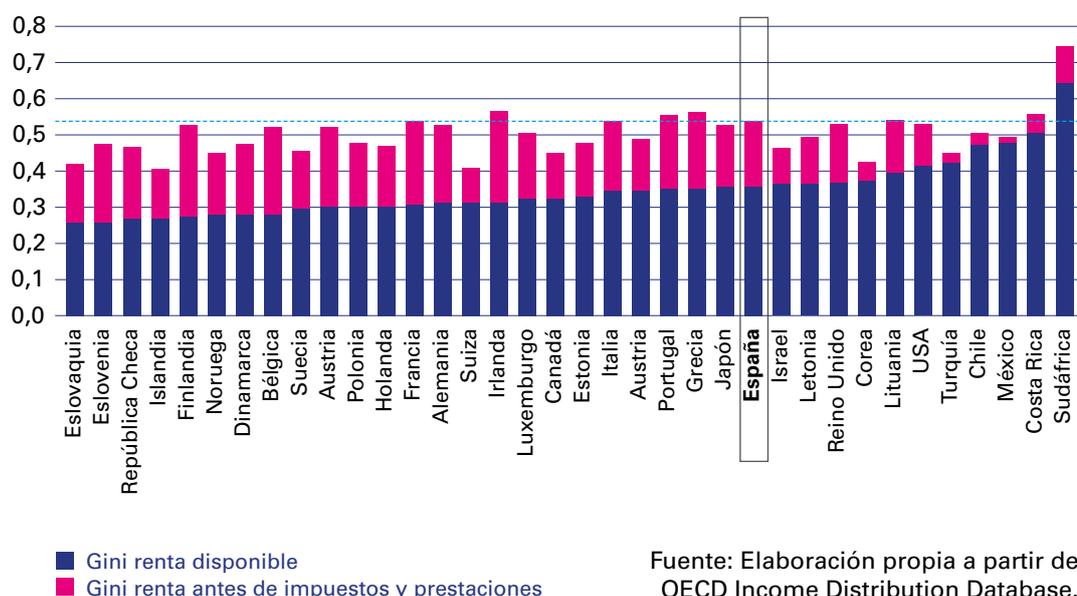
- // El efecto global del gasto en educación en España es redistributivo, aunque menor que el de la sanidad. No todos los gastos, sin embargo, son progresivos y persisten problemas relevantes conectados a desigualdades de origen social, como el abandono escolar prematuro.
- // El impuesto sobre la renta en España es el segundo instrumento más redistributivo tras las pensiones. Su capacidad para corregir la desigualdad ha ido reduciéndose en el tiempo por el proceso de reducción de los tipos impositivos.
- // España no es una excepción en la tendencia a que la imposición indirecta gane cada vez más peso en el conjunto de ingresos públicos. El IVA es un impuesto regresivo y sus reformas han reforzado ese carácter. Aunque con un impacto pequeño, otros impuestos al consumo, como los impuestos especiales, son también regresivos.
- // Los impuestos sobre la riqueza contribuyen poco a la redistribución y están muy limitados por los bajos niveles de cumplimiento fiscal, algunas exenciones, desigualdades territoriales y problemas de evasión y elusión fiscal.

Los niveles tan altos de desigualdad de España se deben tanto al mal funcionamiento del mercado de trabajo como a la menor capacidad del sistema de impuestos y prestaciones para reducir la desigualdad

España es uno de los países de la Unión Europea con una mayor desigualdad en la distribución de la renta de los hogares. Las diferencias, sin embargo, son mucho menos marcadas cuando se compara la desigualdad de la renta antes de impuestos (a la renta, al consumo, etc.) y prestaciones (como pensiones, desempleo, etc.), la denominada renta primaria. Tal divergencia revela que una de las principales razones de los niveles tan altos de desigualdad es la menor capacidad del sistema de impuestos y prestaciones para reducir las desigualdades que se producen en la distribución de las rentas primarias.

Tal como muestra el Gráfico 1, la desigualdad antes de que entre en juego el sistema de impuestos y prestaciones medida a través del índice de Gini –cuyos valores se mueven entre 0, máxima igualdad, y 1, mínima igualdad– no es muy diferente de la de otros países de renta alta, mientras que cuando se mide con la renta disponible (una vez aplicados impuestos y prestaciones) es uno de los países europeos donde mayores son esas diferencias. Cualquier intento de explicación de la desigualdad en nuestro país pasa, por tanto, por identificar qué instrumentos dentro de ese sistema de impuestos y prestaciones producen un efecto igualador de las rentas y cuáles no.

Gráfico 1. Desigualdad de la renta primaria (antes de impuestos y prestaciones) y de la renta disponible (después de impuestos y prestaciones), 2016



La desigualdad sólo se redujo en España durante los años ochenta y creció mucho durante la crisis

Las comparaciones en el tiempo de la distribución de la renta en España están sujetas a frecuentes rupturas metodológicas y a cambios en el tamaño y fiabilidad de las encuestas. Las únicas que nos permiten el estudio de la desigualdad en el largo plazo son las distintas Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF) elaboradas desde comienzos de los años setenta en distintos momentos del tiempo. Su explotación nos permite saber que durante los años setenta la intensa crisis económica no dio lugar a un gran aumento de la desigualdad. Pese a que el desempleo creció rápidamente, su efecto sobre la desigualdad fue parcialmente compensado por el notable aumento de los salarios y por el desarrollo de los instrumentos básicos del Estado de bienestar, incluyendo la puesta en marcha de un sistema mucho más ambicioso de fiscalidad progresiva.

Durante los años ochenta se produjo una notable reducción de la desigualdad, en la que fue determinante el crecimiento del gasto social en la segunda mitad de la década. Tras un cierto repunte de la desigualdad en la primera mitad de los años noventa, como consecuencia de una breve pero intensa etapa recesiva, los indicadores de desigualdad permanecieron muy estables durante el prolongado período de bonanza económica desde mediados de los años noventa hasta 2008. El veloz aumento del desempleo y el incremento de las diferencias salariales, junto con los recortes en las políticas redistributivas hicieron que la desigualdad aumentara muy notablemente durante la crisis y que lo hiciera, además, a un ritmo mayor que en la mayoría de países europeos. Como se puede apreciar en la Tabla 1, mientras que las rentas más bajas cayeron mucho más que la media, no sucedió lo mismo en el otro extremo de la distribución.

Tabla 1. Diferencias en los niveles de renta del 10% con ingresos más altos, el 10% con ingresos más bajos y la mediana de la población

| | 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: nivel de ingresos a partir del cual se está entre el 10% de la población con más renta

D5: nivel de ingresos que divide la población en dos mitades iguales

D1: nivel de ingresos por debajo del cual se está entre el 10% de la población con menos renta

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Presupuestos Familiares* (1973, 1980 y 1990: encuesta básica; 1996: encuesta continua; 2007 y 2017: nueva encuesta)

Las pensiones contributivas son el instrumento con mayor impacto redistributivo y las prestaciones por desempleo tienen un mayor impacto sobre la distribución de ingresos que en otros países

Las pensiones contributivas son el principal instrumento igualador de las diferencias de renta en España y reducen el índice de Gini veinte puntos porcentuales (Gráfico 2). Aunque un sistema de reparto no tiene en su diseño objetivos explícitos de redistribución, son varios los canales a través de los que se produce ese efecto moderador de las diferencias de renta. El principal efecto redistributivo de las pensiones se produce a través de la redistribución desde los trabajadores con mayores salarios a los que tienen remuneraciones más bajas y períodos de cotización más cortos. La existencia de pensiones mínimas y máximas contribuye, por definición, al estrechamiento de las diferencias en las rentas percibidas por los perceptores de estas prestaciones. Además, el sistema redistribuye entre las distintas generaciones de trabajadores, ya que, como las pensiones no se financian con las cotizaciones individuales previas sino con las actuales, las mejoras en los niveles de renta y salarios producen una transferencia de renta de las generaciones de trabajadores actuales a las pasadas.

Las prestaciones por desempleo constituyen uno de los instrumentos más importantes de la intervención pública en el ámbito de los programas de mantenimiento de rentas. El mero hecho de que el sector público proporcione aseguramiento ante la imposibilidad de que los trabajadores con ingresos más bajos puedan cubrir su propio riesgo de desempleo implica redistribución. Tal como está definida esta forma de protección, no existe un vínculo explícito entre las cotizaciones pagadas y la probabilidad de desempleo, sino que dependen del salario de cada trabajador. En la práctica, los trabajadores con salarios más bajos y con mayor riesgo tienden

a recibir prestaciones más altas en términos relativos en comparación con los individuos con cotizaciones más altas.

Por su peso en el total del gasto en prestaciones monetarias, muy superior al de los países de nuestro entorno, las prestaciones económicas que cubren el riesgo de desempleo tienen en España un efecto redistributivo mayor que en el promedio de la Unión Europea. Ese mayor gasto relativo y ese mayor efecto que en otros países tiene su explicación en la persistencia de tasas de desempleo muy superiores a las de otros países. Los trabajos que analizan el efecto redistributivo de las distintas prestaciones coinciden en identificarlas como la prestación con una mayor incidencia sobre la distribución de la renta después de las pensiones, Este efecto aumentó moderadamente durante la crisis, lo que se explica, sobre todo, por el mayor peso relativo de este tipo de transferencias en la renta de los hogares con personas desempleadas.

Gráfico 2. Efectos redistributivos de las pensiones contributivas en el contexto comparado, 2018 (reducción del índice de Gini, en %)

Pensiones contributivas



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

Tabla 3. Efectos redistributivos de las pensiones y prestaciones por desempleo contributivas en España

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|------------------|--------------------------------------|---------------|----------------------|--|
| Pensiones | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Efecto mayor que en otros países • Menor riesgo de pobreza de las personas mayores • Diferencias territoriales y de género |
| Desempleo | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Efecto mayor que en otros países • Asistencialización • Menor cobertura |

- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

La capacidad redistributiva de la última red de protección económica (sistema de garantía de ingresos) es muy limitada

La última red de protección económica, existente en todos los países europeos, es otro instrumento relevante para la corrección de la desigualdad. Aunque existen diferentes modelos, en todos los Estados de bienestar estas prestaciones tratan de reducir la insuficiencia de los recursos económicos de los ciudadanos con menor renta. Resultan fundamentales para reducir la pobreza al afectar, sobre todo, a los hogares con rentas más bajas. En ese sentido, siendo prestaciones por definición muy progresivas, pueden ser también un instrumento importante de cara a la reducción de la desigualdad de la distribución de la renta disponible.

Aunque su vocación última es la reducción de la pobreza, en los últimos años han sufrido importantes transformaciones tratando de dar respuesta a otros objetivos. Buena parte de estos cambios han consistido en el establecimiento de condiciones más restrictivas de acceso y en un énfasis creciente en la introducción de medidas orientadas a favorecer la transición desde el cobro de la prestación a la participación laboral. Ese acento en la inserción laboral causó la sucesión de diversas reformas en casi todos los países de renta alta, que, en términos generales, han reducido su contribución a la reducción de la desigualdad.

El sistema de prestaciones de garantía de ingresos en España presenta algunos rasgos singulares en el marco comparado. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países europeos, no existe como tal una última una red de protección económica que cubra de forma homogénea por colectivos y territorios. El sistema actual es la suma de prestaciones muy diferentes, que fueron introduciéndose gradualmente con objetivos y lógicas de funcionamiento distintas. El resultado es un mosaico muy complejo de prestaciones que ofrecen distintos niveles de protección para individuos u hogares con necesidades similares según la forma de acceder al sistema, que presenta, además, huecos importantes en la protección de determinados grupos de población. Los niveles de protección son también muy diferentes según el territorio de residencia de los hogares beneficiarios.

Las cuantías de las distintas prestaciones que forman esta última red son también muy bajas respecto al umbral de pobreza y muy distantes del promedio europeo. Los problemas se hicieron especialmente evidentes durante la crisis económica, con déficits crecientes de cobertura a medida que los hogares fueron agotando el derecho de acceso a las prestaciones por desempleo.

Tabla 4. Efectos redistributivos de la última red de protección en España

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|----------------------|--------------------------------------|---------------|----------------------|---|
| Garantía de ingresos | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Desigualdad entre prestaciones • Desigualdades territoriales |

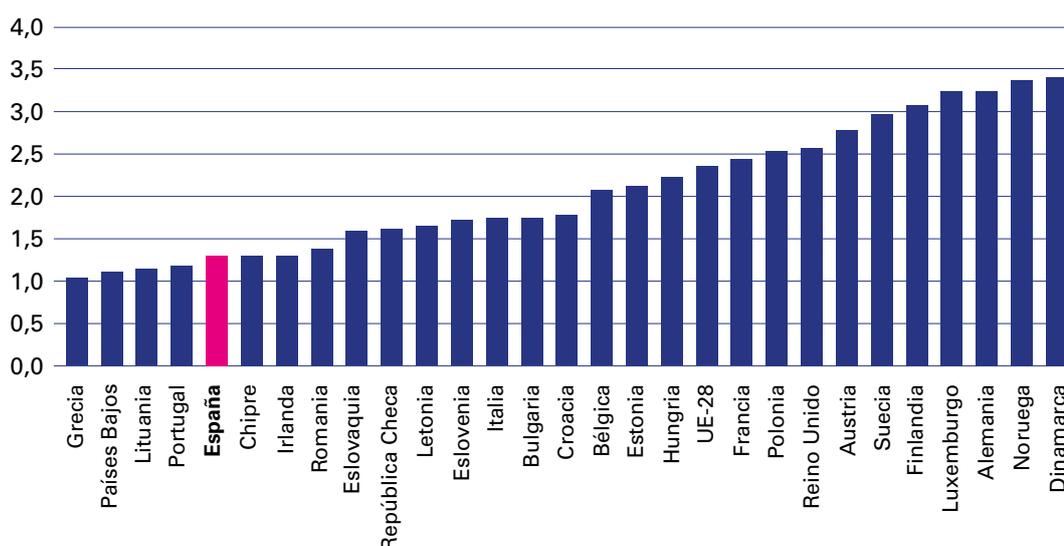
- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

Las prestaciones familiares en España tienen un efecto muy pequeño sobre la redistribución de la renta porque su cuantía es muy baja

En la mayoría de los países europeos, las prestaciones familiares tienen un papel relevante no solo en la protección de la infancia sino también en la reducción de la desigualdad y, sobre todo, en la mejora de los hogares con rentas más bajas. El modelo más general es el de prestaciones universales, habitualmente financiadas con impuestos generales, aunque en algunos países se financian a través de cotizaciones sociales. Actualmente, sólo once países de la Unión Europea no cuentan con algún tipo de prestación universal por hijo -fundamentalmente, los países del Sur de Europa y alguno del Este- y son también los que presentan peores indicadores de vulnerabilidad económica de los hogares con niños.

Las prestaciones familiares en España representan una gran anomalía respecto al modelo y a la cuantía media de los países europeos (Gráfico 5). La prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social ofrece una cuantía que puede calificarse de extraordinariamente baja en el contexto comparado. La relación entre el nivel de la prestación (291 euros anuales hasta 2018) y la renta media es la más baja de los 28 países de la Unión Europea. En 2008 el gobierno aumentó en un 70% la cantidad a percibir como prestación por hijo a cargo para los menores de 3 años (desde 291 a 500 euros), pero en junio de 2010 se volvió a reducir casi a la mitad. Recortes similares se dieron también en algunas de las Comunidades Autónomas que habían decidido poner en marcha su propio sistema de ayudas económicas a las familias. En 2019 la cuantía pasó de 291 hasta 341 euros, todavía muy por debajo de los niveles medios de la Unión Europea.

Gráfico 5. Peso del gasto en políticas familiares en porcentaje del PIB, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT (Social expenditures on Family & Children).

Tabla 6. Efectos redistributivos de las políticas familiares en España

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|-------------------------|--------------------------------------|---------------|----------------------|--|
| Prestaciones familiares | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Menor efecto de la UE • Mucha mayor relevancia de las ayudas fiscales |

- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

El gasto sanitario en España es redistributivo, siendo su impacto el mayor de todas las prestaciones sociales en especie

Todos los estudios que han evaluado la incidencia redistributiva de este tipo de gasto muestran que su efecto global es claramente redistributivo y mayor que el de otras prestaciones sociales en especie, con un impacto muy grande en el 20% de la población con rentas más bajas. Ese efecto, además, ha ido aumentando con el tiempo, al mostrar los trabajos realizados en distintas fechas una mejora continuada, al menos hasta que comenzó la crisis económica. Los estudios de la incidencia del gasto sanitario sobre la distribución de la renta realizados desde dicha fecha son pocos, pero muestran una reducción del efecto redistributivo y de la progresividad del gasto sanitario como consecuencia del deterioro de la actividad económica y los recortes presupuestarios a los que dio lugar.

Algunos trabajos han tratado de identificar qué componentes del gasto sanitario son más progresivos y cuáles contribuyen más a reducir la desigualdad. Las partidas más progresivas son las correspondientes a la atención primaria, sobre todo, y a los servicios de urgencias. Hasta la crisis lo eran más los gastos farmacéuticos, pero las reformas legislativas puestas en marcha perjudicaron más a los hogares de renta baja.

Tabla 7. Efectos redistributivos de las prestaciones sanitarias en España, 2018

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|---------|--------------------------------------|---------------|----------------------|--|
| Sanidad | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Importante efecto de la atención primaria • Inequidad en el acceso por niveles de renta • Efecto negativo de los copagos |

- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

El efecto global del gasto en educación en España es redistributivo, aunque menor que el de la sanidad

El gasto en educación es el gasto más importante en la reducción de la desigualdad de oportunidades. La falta de movilidad educativa entre generaciones es una manifestación de desigualdad que no solo afecta a quienes la sufren, sino que limita también la mejora de la productividad y el crecimiento económico de un país. Tal pérdida de eficiencia se añade a los costes que para una sociedad tiene la concentración permanente de rentas en un reducido segmento de la población que se beneficia de las ventajas relacionales vinculadas al estatus social. Solo con una mayor inversión educativa y una mayor eficacia en la asignación de este gasto que se extienda al conjunto de la población es posible romper las barreras que pueden suponer las circunstancias de origen.

Los estudios sobre la incidencia redistributiva del gasto en educación en España confirman este carácter redistributivo (Tabla 8). Cuando se asigna este gasto a los hogares a través de distintos procedimientos el resultado es una mayor mejora de aquellos con rentas bajas que en las rentas más altas. Como en el caso de la sanidad, ese efecto, además, ha ido mejorando en las últimas décadas. Los pocos estudios realizados una vez iniciada la crisis económica no parecen mostrar que el cambio de ciclo originara una clara reducción de ese efecto. No todos los gastos, sin embargo, son progresivos, como no lo es el destinado a centros concertados, educación universitaria y becas y ayudas. Algunos problemas relevantes del sistema están muy conectados a las desigualdades de origen, como el abandono escolar prematuro.

Tabla 8. Efectos redistributivos del gasto en educación en España, 2018

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|-----------|--------------------------------------|---------------|----------------------|---|
| Educación | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Impacto positivo del gasto en centros públicos • Regresividad del gasto en centros concertados • Regresividad del gasto universitario y becas |

- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

El impuesto sobre la renta es el segundo instrumento más redistributivo tras las pensiones, pero esta capacidad se ha ido reduciendo en las últimas décadas

En todos los países de la OCDE el efecto de los impuestos sobre la distribución de la renta es inferior al que tienen las prestaciones sociales. No hay ningún país en el que ese impacto de los impuestos sea más de un tercio del que tienen las prestaciones monetarias. Eso no significa, sin embargo, que la vertiente tributaria de la Hacienda Pública no siga teniendo un papel relevante en la corrección de las diferencias de renta entre los hogares. Aunque la tendencia común de los sistemas tributarios ha sido la de simplificación de las distintas figuras y la rebaja de los tipos impositivos, los impuestos -sobre todo, la imposición personal sobre la renta- siguen teniendo un papel relevante como instrumento corrector de la desigualdad. Los estudios comparados encuentran que el efecto redistributivo de estos impuestos está más determinado por su tamaño (recaudación) que por su progresividad. La tendencia común de reducir los tipos aun sin perder progresividad explicaría, por tanto, la pérdida gradual de capacidad redistributiva del impuesto.

En el caso de España, todos los estudios, sin excepción, confirman el efecto reductor de la desigualdad que tiene el IRPF. Los trabajos que analizan el efecto redistributivo del conjunto de impuestos muestran que es este casi de forma exclusiva el que consigue reducir las diferencias de renta entre hogares. Las simulaciones que se han hecho con herramientas como EUROMOD revelan que es el segundo instrumento con mayor capacidad para corregir la desigualdad, después de las pensiones contributivas y que consigue reducir el índice de Gini en más de diez puntos porcentuales (Gráfico 9).

Gráfico 9. Efecto redistributivo del impuesto sobre la renta español en perspectiva comparada, 2018 (reducción del índice de Gini, en %)



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

Tabla 10. Efectos redistributivos de distintos impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales, 2018

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|-----------------------|--------------------------------------|---------------|----------------------|--|
| IRPF | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Casi único impuesto que reduce la desigualdad • Desigualdad por fuentes • Desigualdad en el fraude |
| IVA | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Límites redistributivos de los tipos reducidos • Pérdida de eficiencia: elusión y fraude |
| Cotizaciones sociales | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Efecto de los topes de cotización • Mayor peso en España |

- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

La imposición indirecta ha ganado peso en el conjunto de ingresos públicos. El IVA es el principal impuesto indirecto y tiene un carácter regresivo

En casi todos los países de la Unión Europea, los impuestos indirectos han ido ganando peso en los últimos años sobre el total de la recaudación. Esta tendencia ha sido especialmente intensa en países como España. En otros países europeos, pese a que el desplazamiento desde los impuestos directos a los indirectos no se ha producido de una manera tan marcada, parece clara la tendencia al aumento de la imposición indirecta (Tabla 10). Tal tendencia ha venido avalada, además, por las instituciones europeas a través de distintos documentos e informes y también por una parte de los investigadores, que postulan un mayor peso de la imposición indirecta por considerarla menos negativa para el crecimiento económico que la directa. Hay que añadir también que ante las dificultades para el aumento de la presión fiscal el gravamen recae cada vez más sobre los objetos imposables que son más fáciles de controlar, como el consumo, gravado por el IVA, y las rentas del trabajo, sujetas al IRPF.

Los estudios que analizan los efectos redistributivos del IVA utilizando una perspectiva comparada revelan su carácter regresivo cuando su impacto se mide como porcentaje de la renta del hogar. Estos trabajos confirman también que el efecto es proporcional o incluso ligeramente progresivo en algunos países cuando se mide como porcentaje del gasto del hogar. Normalmente, es más relevante el efecto sobre la renta, sobre todo si lo que se quiere analizar es el impacto inmediato del impuesto y también cuando se quiere ver el efecto conjunto de todos los impuestos.

En el caso de España, la aplicación tardía del impuesto en comparación con los países de nuestro entorno ha hecho que las estimaciones de los efectos redistributivos del IVA cubran un período relativamente corto. La estructura del impuesto, sin embargo, no se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas, aunque con algunos cambios en los tipos establecidos y en los consumos sobre los que hay exenciones o tipos reducidos. Los trabajos que han analizado este impacto confirman la existencia de un efecto claramente regresivo sobre la renta de los hogares españoles.

Las reformas del impuesto en la última década han suscitado también el interés de los investigadores por cuantificar su efecto redistributivo. En 2010 aumentó el tipo principal en dos puntos porcentuales y en uno del tipo reducido. Dos años después volvieron a ampliarse ambos tipos, con una ganancia de tres puntos porcentuales el primero y dos puntos el segundo. Posteriormente, en 2015 algunos consumos pasaron a tener un tipo distinto. Los trabajos que han evaluado el impacto de estas reformas muestran, en general, que aumentaron la regresividad del impuesto.

Los impuestos sobre la riqueza contribuyen poco a la redistribución y su peso en el conjunto de ingresos públicos ha disminuido

Los impuestos sobre el patrimonio han sido eliminados en casi todos los países de la Unión Europea por ser considerados una forma de sobregravamen. En España, se suspendió formalmente en 2008 y posteriormente se recuperó de forma desigual en las comunidades autónomas. Los estudios que han estimado su efecto redistributivo señalan que la capacidad redistributiva potencial del impuesto a corto plazo es limitada, sin embargo, tiene cierta incidencia a largo plazo. Ese efecto está lastrado, en cualquier caso, por los bajos niveles de cumplimiento fiscal y algunas exenciones, como las de la empresa familiar, vivienda habitual y el límite conjunto de renta y patrimonio.

La aportación del impuesto sobre sucesiones a la recaudación total es muy limitada, sin superar en la mayoría de los países el 0,5% del PIB. Los trabajos que han evaluado su impacto redistributivo en España muestran que este impuesto contribuye a la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza, aunque muy moderadamente. Subrayan también la presencia de importantes problemas de equidad en su funcionamiento, como la existencia de tipos impositivos excesivos para determinadas formas de riqueza, importantes desigualdades territoriales y problemas también de evasión y elusión fiscal.

Los impuestos especiales no suelen tener en ningún país una motivación específicamente redistributiva ni tampoco recaudatoria, sino que tratan de moderar el consumo de determinados bienes. Los estudios comparados confirman que estos impuestos son regresivos. Los trabajos realizados para España también confirman este resultado.

Tabla 11. Efectos redistributivos de los impuestos sobre la riqueza y los impuestos especiales en España

| | Capacidad de corregir la desigualdad | Progresividad | Tendencia del efecto | Rasgos más importantes |
|---------------------------|--------------------------------------|---------------|----------------------|--|
| Impuestos sobre el cañtal | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Bajos niveles de cumplimiento • Desigualdad territorial |
| Impuestos especiales | ● | ● | ● | <ul style="list-style-type: none"> • Sin motivación redistributiva |

- Expresa un efecto fuerte o una mejora
- Expresa un efecto modesto o la ausencia de cambios
- Expresa un efecto débil o un empeoramiento

Conclusiones

- // España es uno de los países de la Unión Europea con una mayor desigualdad en la distribución de la renta de los hogares. Una de las principales razones es la menor capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones.
- // Hace varias décadas que la desigualdad dejó de reducirse significativamente en España. No disminuyó en el largo período de bonanza anterior a la crisis pese a la notable creación de empleo. Los indicadores crecieron a niveles muy altos durante aquella etapa y en la más reciente de recuperación han disminuido a un ritmo muy lento.
- // Las pensiones son el instrumento con mayor efecto redistributivo del conjunto del sistema de impuestos y prestaciones. Este efecto, además, ha aumentado en el tiempo.
- // El impacto redistributivo de las prestaciones por desempleo es mayor en España que en otros países, debido, sobre todo, a la persistencia de tasas de desempleo muy superiores.
- // La capacidad redistributiva de las prestaciones que constituyen la última red de protección económica es muy limitada, debido a los problemas de cobertura de la población vulnerable, las bajas cuantías ofrecidas y las desigualdades entre colectivos y territorios.
- // Las prestaciones familiares, que ofrecen la menor intensidad protectora de la UE-28, tienen un efecto muy pequeño en la redistribución de la renta.
- // El gasto sanitario en España tiene un efecto claramente redistributivo, que ha aumentado, además, en las últimas décadas, aunque en la crisis los recortes introducidos en algunas partidas hicieron que disminuyera su progresividad.

- // El efecto global del gasto en educación en España es redistributivo, aunque menor que el de la sanidad y sin que algunos tipos de gasto sean progresivos.
- // Como en otros países de renta alta, el efecto redistributivo de los impuestos es significativamente inferior al de las prestaciones sociales.
- // El impuesto sobre la renta en España tiene un efecto redistributivo superior al del resto de los instrumentos del sistema de impuestos y prestaciones, con excepción de las pensiones. Ese efecto ha ido reduciéndose en el tiempo.
- // El IVA es un impuesto claramente regresivo cuando se toma su impacto como referencia sobre la renta de los hogares. Las reformas de la última década han reforzado ese carácter.
- // Las cotizaciones sociales tienen un efecto negativo en la distribución de la renta, los impuestos sobre la riqueza contribuyen poco a la redistribución y los impuestos especiales son regresivos.

**Observatorio
Social**
de "la Caixa"



Fundación "la Caixa"