


Dossiers
del Tercer
Sector

núm. 28
juliol de 2013

Imposició i equitat

Repensar la fiscalitat del nostre país

Subvenciona:



1. Introducció

L'objectiu d'aquest escrit és el d'explicar quina és la finalitat de pagar impostos. Els impostos tenen sentit només si s'entén que es tracta d'un mecanisme que tenen els governs per obtenir recursos que seran utilitzats, posteriorment, per prestar un conjunt de béns i serveis. I tota aquesta activitat dels governs, la d'ingressar i la prestar serveis, només es justifica si com a resultat de tot plegat, s'aconsegueix una economia més eficient i més estable, així com una distribució de la renda i la riquesa entre els ciutadans més equitativa. Aquest escrit posa èmfasi, precisament, en aquest últim aspecte. En la funció redistributiva que tenen els governs per tal d'aconseguir una major igualtat.

L'escrit s'estructura en 5 apartats, essent el primer aquesta introducció. En el segon apartat, s'expliquen quines són les funcions que té assignades el sector públic des d'un punt de vista econòmic. És a dir, ens plantejem per què té sentit que existeixin els governs, què els hi demanem que facin i per què. En el tercer apartat, s'exposa la importància que tenen els impostos com un dels principals mecanismes que tenen els governs per poder fer allò que se'ls demana que facin. Sense ingressar no es pot gastar. Cal configurar un bon sistema impositiu, i això no pot ser fet de qualsevol manera, cal que es compleixin un conjunt de principis. A l'apartat quatre, es descriuen els principals indicadors que es fan servir per mesurar el pes que té el sector públic en una determinada economia, i es proporcionen les dades referides a l'Estat espanyol comparant-les amb les d'altres països, principalment, els europeus. També en aquest apartat és on s'analiza la relació entre els impostos i una possible reducció de la desigualtat. És a dir, s'ofereixen dades que permeten relacionar la intervenció dels governs i la consecució d'una societat més igualitària. Finalment, l'últim apartat conté una reflexió a títol de conclusió.

2. Per què paguem impostos? Els impostos al servei de les funcions que té encomanades el sector públic.

Està clar que "pagar", ja sigui impostos o qualsevol altra forma de pagament (el rebut de la llum, la reparació del cotxe, la factura del dentista...), és una acció que si poguéssim ens l'estalviaríem. Només acceptem fer-ho si entenem per què ho fem, si estem convençuts que té sentit fer-ho, si sabem què rebem a canvi. És per això que, en aquest primer apartat de l'escrit, s'exposarà molt esquemàticament que dóna sentit i a què respon el pagament dels impostos. De fet, plantejar-nos el per què dels impostos ens porta a plantejar-nos, primer, el per què de l'existència del sector públic, el per què dels governs des d'un punt de vista econòmic. Només podrem entendre que cal pagar impostos a un govern, si tenim clar que és bo que aquest govern existeixi i, per tant, si tenim clares les seves funcions.

Tradicionalment, en els manuals d'economia pública, les funcions que s'atribueixen al sector públic, són tres¹. En primer lloc, se li demana que faci una funció assignativa. Una de les preocupacions de la ciència econòmica és esbrinar de quina manera i amb quin procediment, s'aconsegueix saber quina és la quantitat i el preu que han de tenir tots els béns i els serveis que s'intercanvien en una determinada economia. És a dir, com ho fem, per exemple, per saber quina quantitat d'ordinadors s'han de produir i a quin preu s'han de vendre. Es tracta de saber com assignem quantitats i preus als béns i als serveis. I òbviament, aquesta quantia i aquest preu no pot ser qualsevol, si no que han de ser els òptims.

Es tracta, doncs, de trobar la quantitat i el preu eficient dels béns i dels serveis que es produeixen i s'intercanvien en una economia. La microeconomia ofereix tot un cos teòric que serveix per demostrar que és el mecanisme de mercat, sota els supòsits de la competència perfecta, el qui sap assignar eficientment. És a dir, és la simple trobada de consumidors i productors dels béns i dels serveis, la que permet saber quina quantitat s'ha de produir i a quin preu. És doncs, el mecanisme de mercat qui sap fer la funció assignativa. Fins aquí podríem pensar, per tant, que no cal la intervenció de cap govern, que simplement cal deixar-ho en mans dels mercats. Això no és així, si no que, per una banda, no sempre es donen els supòsits que fan que el mercat tot sol pugui oferir assignacions eficients (sovint el mercat dels béns i serveis no és perfectament competitiu), i per altra banda, no sempre el mecanisme de mercat funciona correctament, és a dir, sovint ens trobem davant el que es coneix com a fallades del mercat. I és, precisament, quan el mercat falla a l'hora d'assignar eficientment els béns i els serveis, quan se li demana al sector públic, al govern, que intervingui, i que corregeixi aquestes fallades. D'aquesta manera, la funció assignativa del sector públic consisteix en demanar-li a un govern que faci aquella funció que el mercat no sap fer, o no la fa prou bé, des del punt de vista de l'eficiència. En realitat se li està demanant al sector públic que ajudi als mercats a ser eficients.

La llista de fallades del mercat és llarga i, per tant, la intervenció que ha de fer el sector públic, en aquest àmbit de l'eficiència, és important. Per posar-ne alguns exemples, estem davant de fallades del mercat quan: a) el que s'ha d'assignar no són béns privats, si no béns públics (per exemple la defensa, l'enllumenat dels carrers, etc.). En aquest cas el mercat no sap com fer-s'ho per conèixer la veritable demanda que tenen els consumidors d'aquests béns que, a més a més, poden ser consumits no individualment si no col·lectivament; b) el que s'ha d'assignar són béns o serveis el consum i/o la producció dels quals comporta l'existència d'efectes externs. És a dir, per exemple, hi ha béns que quan són consumits per algú, no només l'afecten a ell si no, que tenen un impacte (positiu o negatiu) sobre la resta. Si algú consumeix tabac, o si una empresa contamina, això perjudica a la resta; si algú consumeix vacunes, o una empresa fa recerca, això afavoreix a

¹ Vegeu per exemple Stiglitz (2002).

la resta. El mercat no té en compte aquests costos i/o beneficis externs, no els internalitza. És a dir, el mecanisme de mercat ens proporciona una assignació que no és socialment eficient. Caldrà demanar-li al sector públic que intervingui per tal d'aconseguir-la; c) el que s'ha d'assignar són béns i serveis produïts per empreses que són monopolis naturals, com per exemple, el gas, l'aigua, l'electricitat, etc. En aquest cas la quantia i el preu que triarien les empreses que produeixen aquests béns, s'apartarien de la quantia i el preu eficient, l'òptim. Al tenir un comportament monopolístic triarien aquella combinació de quantia i preu que els permetés fer màxim els seus guanys. En aquest cas, caldrà que el sector públic actuï per tal que la quantia i el preu d'aquests béns, siguin els eficients pel conjunt de la col·lectivitat, i no els que permeten maximitzar els guanys de l'empresa; Continuaríem afegint fallades del mercat a aquesta llista i hauríem de parlar d'imperfeccions i/o asimetria en la informació (no sempre els consumidors i els productors d'un bé o servei tenen la mateixa informació sobre allò que s'estan intercanviant i això pot fer que el resultat sigui una assignació no eficient, per la qual cosa també caldrà la intervenció dels governs), de mercats incomplets, etc.

Per fer poder fer aquesta funció assignativa, caldrà dotar al sector públic dels instruments adequats per fer-ho. En té varis, i un d'ells són precisament els impostos. Per tant, ja hem trobat la primera raó de ser del sector públic, i amb ella la primera raó de ser dels impostos. Si estem d'acord en que el sector públic ha d'intervenir en l'economia per corregir allò que el mercat no sap fer o no fa prou bé, li hem de proporcionar instruments. Els impostos en són un dels més destacats. En aquest cas pagarem impostos per tal que els governs puguin intervenir, per exemple, en la producció i/o provisió de béns públics, o puguin corregir els efectes externs negatius que provoca el consum i/o la producció de certs béns, per exemple, posant un impost sobre el tabac o sobre l'alcohol, gravant la producció d'un bé altament contaminant, etc.

En segon lloc, l'altra funció que s'atribueix al sector públic, és la funció redistributiva. Si bé en la funció anterior se li demanava que contribuís a assolir un objectiu d'eficiència, ara l'objectiu és l'equitat. Encara que s'aconseguís corregir totes les fallades del mercat i, per tant, el mecanisme de mercat proporcionés juntament amb la intervenció dels governs assignacions eficients, ens trobaríem amb un altre problema, el de la desigualtat. Resulta que la distribució de la renda i la riquesa que els ciutadans obtenim anant al mercat (al mercat de treball, al mercat de capitals...) és una distribució desigual, no equitativa. Els individus no acabem obtenint els mateixos recursos. Aquests depenen de factors que no estan distribuïts entre la població tenint en compte criteris d'igualtat. Per exemple, el salari que obtenim, depèn de la quantitat d'hores de treball que cadascun de nosaltres pot oferir al mercat laboral i del sector al qual les podem oferir.

El que acabem guanyant a final de mes depèn del nombre d'hores que podem treballar, de les nostres habilitats i de les nostres característiques personals, dels coneixements adquirits prèviament, del nostre gènere, i sobretot depèn del sector econòmic on treballem. Una hora de treball al sector tèxtil no està igualment pagada que una hora de treball al sector de les telecomunicacions. D'altra banda tampoc els ingressos procedents del factor capital (per exemple la tinença de béns immobles, d'accions, etc.) no estan igualment distribuïts entre la població. Sovint això depèn de factors com la procedència familiar, etc.

En aquest cas, doncs, el que se li demana al sector públic és que aconseguix redistribuir la renda i la riquesa entre els individus de manera que el resultat sigui una distribució més igual, més equitativa de la que resulta del mecanisme de mercat. Els mercats poden arribar a ser, amb l'ajuda dels governs, eficients, però el que està clar és que no els preocupa l'equitat. No és en realitat el seu objectiu. Aquest és un objectiu que caldrà resoldre en el terreny de la política, a través de l'actuació del sector públic.

Està clar que quan parlem d'equitat ens endinsem en un terreny subjectiu. El que per uns serà equitatiu per altres pot no ser-ho. Per tant, si li demanem al sector públic que es preocupi per aconseguir una distribució de la renda més equitativa, el primer que caldrà fer és acordar què s'entén per equitat. Pot ser que una societat ho entengui d'una manera i una altra pensi diferent. I això, en els Estats democràtics s'expressa a través de les urnes. Hi pot haver una societat que pensi que la distribució de la renda que resulta d'un mecanisme de mercat ja és prou equitativa. En aquest cas la funció redistributiva del sector públic no caldria fer-la, o seria poc important. En canvi, una altra pot pensar que és equitativa la renda que s'obté en el mercat, sempre que els individus hi accedeixin amb igualtat de condicions, d'oportunitats. En aquest cas, el que se li demanaria al sector públic és que ajudi a aconseguir aquesta igualtat de condicions.

No cal dir que hi ha un intens debat sobre què és el què realment iguala les oportunitats, però sembla haver-hi un consens a l'hora de considerar que hi ha un conjunt de béns i serveis que si estan a l'abast de tota la població, sigui quina sigui la seva procedència i capacitat adquisitiva, ajuden a retallar les distàncies que podrien haver-hi entre els individus. Es tracta, fonamentalment, de l'educació, la sanitat, l'habitatge, els serveis socials, les pensions. Es tracta d'allò que en el model econòmic existent, al menys fins ara, a la majoria de països europeus, s'ha convingut a anomenar "estat del benestar". Si el sector públic assegura l'accés d'aquest tipus de béns a tota la població, és més probable que els individus puguin disposar d'una major igualtat d'oportunitats.

És evident que si li demanem al sector públic que assegurí aquest "estat del benestar" al conjunt de la ciutadania, haurà de tenir recursos per fer-ho. I és aquí on apareix la principal raó de ser dels impostos. Els impostos són un instrument molt potent per fer redistribució. De fet podríem dir que un govern estarà fent una funció equitativa (redistributiva), si obté els seus ingressos relativament més d'aquells qui més tenen, a través del sistema impositiu,

i els destina a finançar partides de despesa que afavoreixen relativament més als qui menys tenen. Només d'aquesta manera es podrà aconseguir modificar la distribució desigual de la renda que resulta d'un mecanisme de mercat. Quan paguem els nostres impostos ens convertim, doncs, en contribuents d'aquesta funció equitativa. Contribuïm a fer més igual la nostra societat. Aquest és el contracte que establím entre la ciutadania i els governs. Estem disposats a pagar impostos per rebre un conjunt de béns i serveis que ens facin més iguals i, per això, li donem al sector públic un poder tributari coactiu.

I per últim, la tercera funció econòmica que li demanem que faci el sector públic, és una funció estabilitzadora. El creixement econòmic que pot proporcionar una economia de mercat, sense cap mena d'intervenció pública, es caracteritza per ser no equilibrat (amb problemes d'inflació, d'atur...), no sostingut en el temps (basat sobretot en operacions especulatives, en el creixement d'un sol sector de l'economia, en expectatives que no s'acaben de complir...) i no sostenible (sense tenir en compte el medi ambient). És a dir, pot ser que una economia de mercat proporcioni un cert creixement però que aquest creixement, s'aconsegueixi a costa de fer malbé llocs de treball (atur), a costa de fortes pujades de preus, d'expectatives que no es mantenen al llarg del temps... Aquest creixement serà cíclic. És a dir, l'economia viurà etapes d'expansió seguides d'etapes de recessió. El creixement econòmic serà inestable. Per tant, en aquest cas el que se li demanarà als governs és que ajudin a l'economia a seguir una senda estable, no cíclica. Se'ls demana que contrarestin el cicle econòmic. La funció estabilitzadora del sector públic consisteix, doncs, en aconseguir que l'economia creixi el més equilibradament possible (amb la taxa més baixa d'atur possible, amb la taxa més baixa d'inflació possible...), el més sostingudament possible, i el més sostenible possible. El paper protagonista que se li atorga al sector públic per aconseguir aquesta funció, es deu sobretot a la Teoria General de Keynes. Es tracta, d'una forma molt esquemàtica, d'aplicar mesures de creixement expansives en etapes de recessió, per tal d'animar a l'economia, d'escalfar-la, i al revés en etapes d'expansió, en aquest cas cal refredar-la. Si s'està en un moment baix del cicle econòmic, és a dir, en recessió, es creix poc, es consumeix poc, s'inverteix poc, s'exporta poc, cal actuar per aconseguir que els diferents agents econòmics modifiquin aquest comportament.

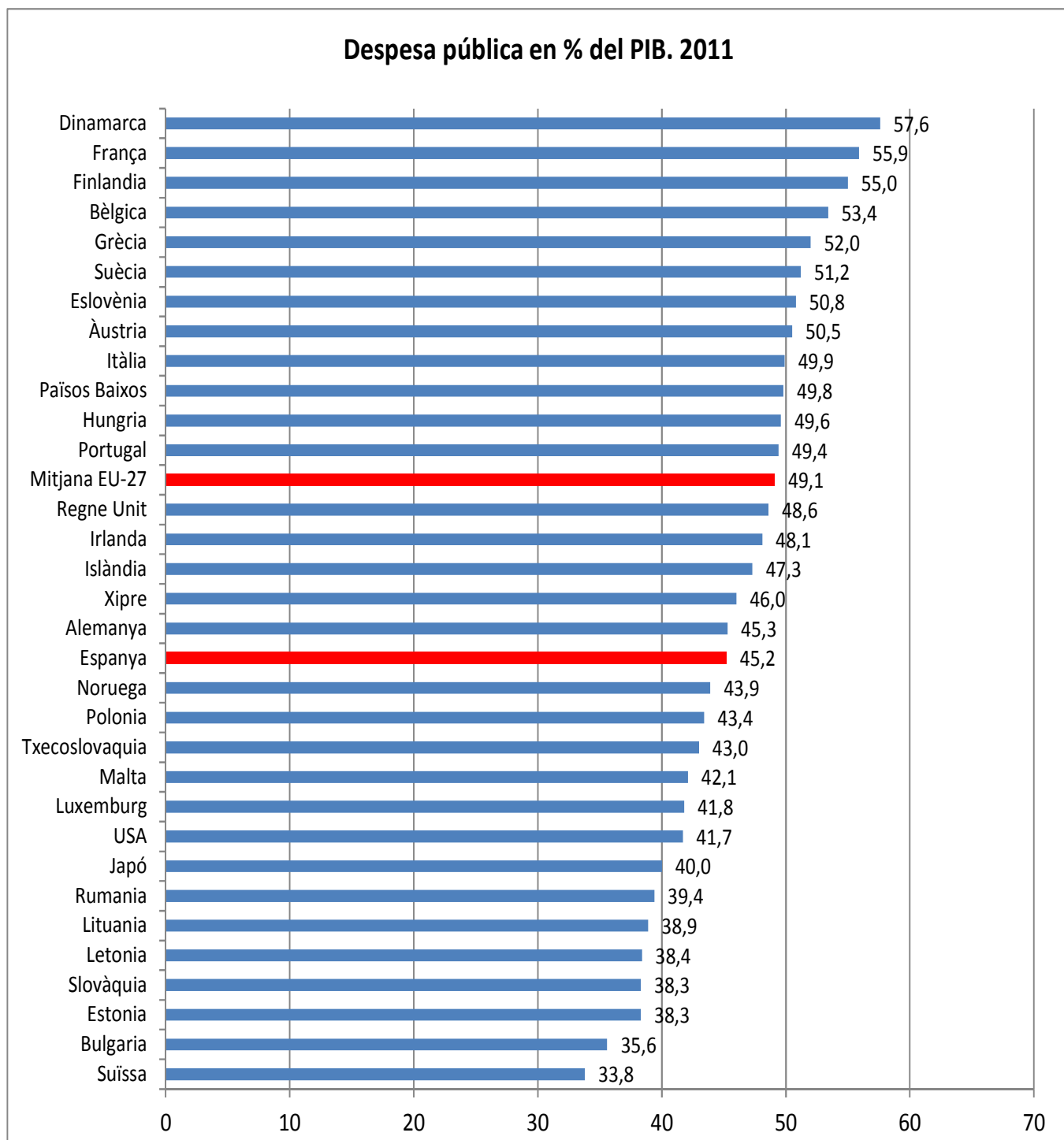
Cal incentivar la inversió, el consum, l'exportació. Els governs poden fer-ho. Actuant, tant per la banda de la despesa, com de l'ingrés. I és aquí on torna a aparèixer el paper dels impostos. En etapes de recessió seria recomanable que el sector públic gastés (fes inversions, ajudés a les famílies, a les empreses) i baixés els impostos (per tal d'augmentar el poder adquisitiu dels individus i incentivar-los a consumir, a invertir). És evident que si recomanem al sector públic que gastí més i baixi els impostos, probablement tindrà dèficit. Així és, en etapes de recessió és possible que existeixin dèficits públics. En canvi, en etapes d'expansió és més probable que el sector públic tingui superàvit (o dèficit zero), atès que en aquest cas seria comprensible un nivell més baix de despesa pública i un nivell més alt d'impostos, just al revés del que caldria fer en una etapa de recessió. Els possibles

superàvits obtinguts pels governs en etapes d'expansió, caldrien ser gestionats correctament, pensant en les possibles futures etapes de recessió que hi puguin haver. No cal dir que el sector públic té, a més dels instruments que acabem de descriure i que s'emmarquen dins de la seva política fiscal (despesa pública i ingressos públics), altres instruments per aconseguir estabilitzar l'economia. Es tracta, fonamentalment, dels que s'inscriuen dins la política monetària, d'entre els quals destaca, el tipus d'interès. Seguint aquests postulats, semblaria clar que el que seria recomanable en l'actual context de crisi econòmica, seria l'aplicació de mesures de creixement (d'expansió) i no pas d'austeritat.

Aquestes són sobre el paper les funcions que, des d'un punt de vista econòmic, se li demana que faci el sector públic: contribuir a l'assignació eficient dels béns i serveis que es produeixen i es consumeixen en una economia, contribuir a l'assoliment d'una distribució més equitativa de la renda i la riquesa entre els ciutadans, i contribuir a que l'economia creixi de la manera més estable possible. El que acabi fent el sector públic en els diferents països hauria de respondre a allò que els seus ciutadans li demanin que faci. I això es fa a través de les urnes. No tots els partits polítics entenen de la mateixa manera el paper del sector públic, alguns li atorguen un rol més rellevant i d'altres menys. Per tant, votant a un o altre programa electoral, s'acaba determinant el pes que té l'activitat que fa el sector públic en un determinat país, en una determinada economia. És evident que aquest procés de revelació de les preferències dels ciutadans a través de les urnes és complex, hi intervenen molts factors. Analitzar-ne el seu funcionament i els seus problemes seria objecte d'un altre escrit. Aquí només volem assenyalar que els diferents països acaben atorgant un paper diferent als seus governs, li acaben donant una dimensió diferent. En uns li demanen que faci més coses que en altres.

Hi ha indicadors molt sintètics que ens permeten veure el pes que se li ha atorgat al sector públic en els diferents Estats. Un dels més utilitzats és el que mostra la relació entre el volum total de despesa realitzada pel sector públic i el producte interior brut (PIB). Aquest indicador és precisament el que s'ha utilitzat per elaborar el gràfic 1, que conté dades sobre la relació entre el total de despesa pública i el PIB l'any 2011, corresponent a diferents països d'Europa, USA i Japó. Les dades ens permeten afirmar que el pes del sector públic a l'Estat espanyol, en relació a la seva economia (el seu PIB), ha estat inferior (un 45,2%) al del conjunt de països que configuren la Unió Europea (un 49,1%). Hi ha països on el pes del seu sector públic en relació al PIB és superior al 50%. Es tracta de països com Dinamarca, França, Suècia, Finlàndia, Bèlgica, Grècia, Eslovènia i Àustria. En canvi, els països que registren un percentatge més baix de la despesa pública en relació al seu PIB són Suïssa, alguns països de l'Europa de l'Est, Japó i els Estats Units. En aquests Estats, el pes d'allò que fa el sector públic en relació al seu PIB, està al voltant d'un 40% o per sota.

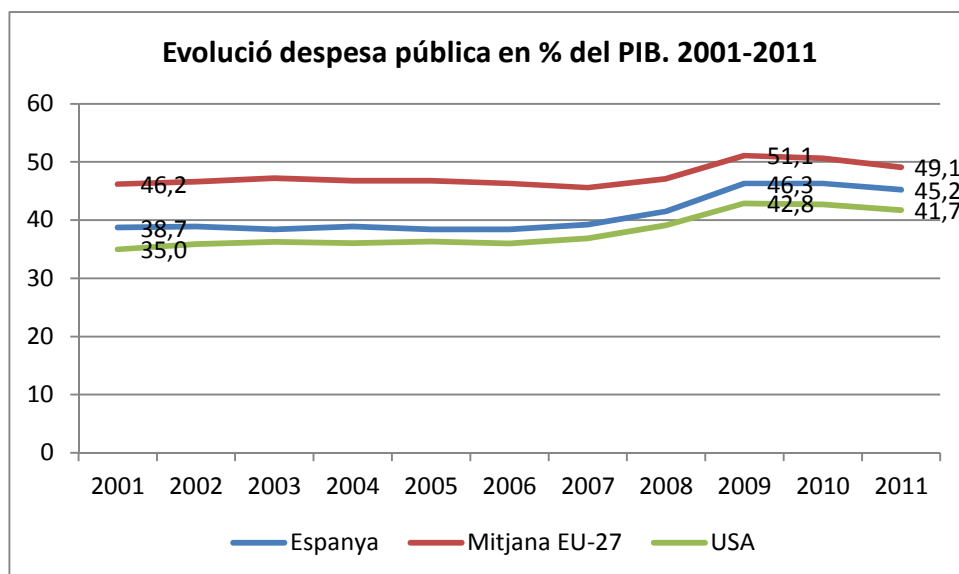
Gràfic 1



El gràfic 2 permet veure l'evolució d'aquest indicador al llarg del període 2001-2011 a l'Estat espanyol, a la mitjana dels països de la Unió Europea i als Estats Units. Tal com es pot observar, el pes de la despesa pública en relació al PIB a l'Estat espanyol, ha estat sempre inferior a la del conjunt de països de la Unió Europea. I el pes que els Estats Units atorguen al seu sector públic és sempre inferior al pes que li atorguen el conjunt de països de la Unió Europea. Generalitzant, es podria dir que a Europa el paper que se li demana que faci el sector públic és més important que a Estats Units. Tal com es pot observar, les dades del gràfic 2 també mostren el comportament que han tingut aquests països des de l'inici de la crisi. Els dos primers anys (2008 i 2009) s'enregistren augments de la despesa pública en relació al PIB tant a USA com a Europa.

Les mesures d'austeritat encara no havien començat, al contrari. En canvi a partir del 2010 el pes de la despesa pública comença a disminuir. Això vol dir que el sector públic està disminuint el seu grau de contribució a les funcions que se li havien encomanat. Caldria veure, cas per cas, per poder afirmar quina d'aquestes funcions és la que es veu més perjudicada. Però, tal com s'explicarà més endavant, si la disminució es produeix en partides de despesa com l'educació, la sanitat, els serveis socials, l'habitatge o les pensions, la funció que es veu relativament més afeblida és la redistributiva, és a dir, hi haurà probablement menys equitat, en la mesura que disminueix el grau d'implicació del sector públic en aquelles partides que contribueixen a la igualtat d'oportunitats i que contribueixen a retallar les distàncies de renda que hi ha entre els individus. És evident que aquest tipus d'afirmacions requereixen una anàlisi més a fons. A l'apartat 4 d'aquest escrit se n'oferiran algunes claus.

Gràfic 2



Fins aquí hem vist quines són les funcions econòmiques que té el sector públic. Hem vist, doncs, que té una raó de ser. I també hem indicat que fer-les necessita ingressos, essent els impostos una de les seves fonts principals de recursos. Els impostos són instruments essencials pel compliment de les tres funcions econòmiques que li demanem que facin els governs. Cal que siguin utilitzats correctament. És per això que la literatura econòmica ens ofereix un conjunt de principis que hauria de complir qualsevol sistema impositiu que pretengui ser òptim. Aquests principis són els que es descriuen en el següent apartat.

3. Com hauria de ser un bon sistema impositiu? Els principis econòmics per una imposició òptima

3.1 La importància quantitativa dels impostos dins del pressupost d'ingressos dels governs

Els impostos no són l'única font d'ingressos que tenen els governs. N'hi ha d'altres com per exemple les taxes. Podríem decidir finançar un determinat servei a través d'impostos o a través de taxes. La principal diferència és que en el primer cas contribuirien a finançar-lo el conjunt dels ciutadans, tant si en fan us com si no. En canvi, en el segon cas només el finançarien aquells que l'utilitzen.

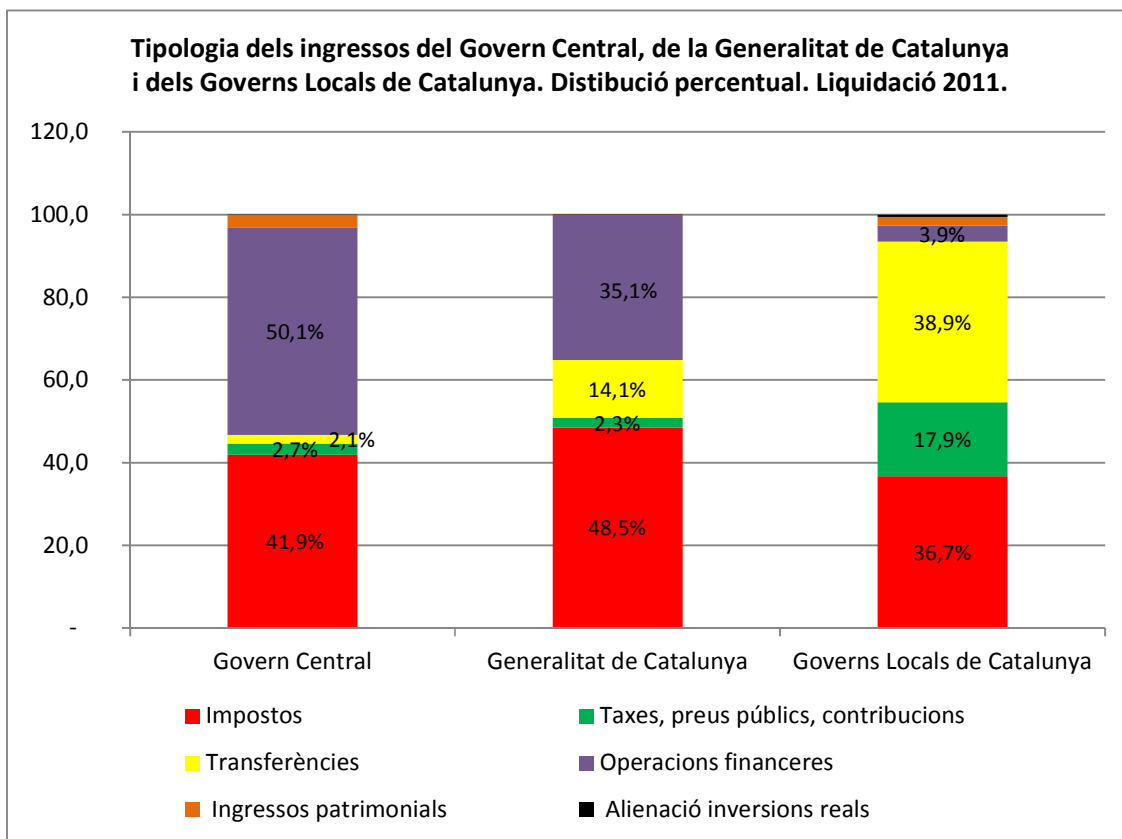
No cal dir que els efectes que això té en termes d'eficiència i equitat són ben diferents. Caldrà analitzar, en cada cas, quina és la millor opció en funció de l'objectiu que es vulgui prioritzar. A més cal tenir en compte, que no tots els serveis reuneixen les condicions per poder ser finançats mitjançant taxes, i que el volum de recursos que es poden obtenir a través de taxes és més limitat que el que es pot obtenir a través dels impostos.

A més d'impostos i taxes, els governs tenen altres vies d'obtenció d'ingressos semblants a les que tenen els agents privats. Per exemple, es poden endeutar, poden vendre el seu patrimoni o en poden treure rendiment (llogar-lo...). També pot passar que un govern rebi transferències d'un/s altre/s govern/s. Per exemple, el govern de la Generalitat rep recursos del govern central i de la Unió Europea.

Cal tenir en compte que es tracta de recursos que procedeixen d'impostos que els ciutadans han pagat prèviament a aquells governs donants. Per tant, els seu origen són els impostos. Els impostos esdevenen, doncs, una de les fonts principals d'obtenció d'ingressos del sector públic. Si volem que el sector públic compleixi amb les funcions que abans hem indicat, hem d'estar disposats a pagar impostos.

El gràfic 3 mostra la importància que tenen els impostos dins del pressupost d'ingressos del govern central, del govern de la Generalitat de Catalunya, i del conjunt dels governs locals catalans.

Gràfic 3



Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Aquest gràfic 3 mostra que el 41,9% dels ingressos que va obtenir el govern central l'any 2011, van procedir d'impostos. Per la Generalitat de Catalunya, els impostos li van aportar, aquell mateix any, un 48,5% del seu total d'ingressos. I pels governs locals existents a Catalunya, els impostos van suposar un 36,7% dels seus ingressos. Val a dir que en aquest darrer cas, les taxes i els preus públics tenen un pes més important dins l'estructura d'ingressos (suposen un 17,9%) que per la resta de governs (aquest percentatge és d'un 2,7% en el cas del govern central i d'un 2,3% en el cas del govern de la Generalitat de Catalunya). Això és degut a que el tipus de serveis que presten els municipis (clavegueram, recollida de deixalles, etc.) permeten, en major mesura, l'aplicació de taxes i preus públics.

El gràfic 3, permet observar també que les operacions financeres (fonamentalment l'endeutament), han esdevingut una font molt important de recursos pels nostres governs. Sobretot pel govern central. De fet, l'any 2011 els ingressos procedents d'aquestes operacions van constituir la primera via, en ordre d'importància quantitativa, d'obtenció d'ingressos. La meitat dels recursos (el 50,1%) del govern central van procedir d'operacions financeres (endeutament). Per la Generalitat de Catalunya les operacions financeres van aportar el 35,1% dels seus ingressos. Són els Governos Locals, els que, en termes relatius, menys van recórrer a aquest tipus d'operacions per obtenir finançament (representen un 3,9% del seu pressupost d'ingressos).

Les transferències són una important font d'ingressos pels governs locals (representen el 38,9% del seu pressupost d'ingressos). Aquestes procedeixen sobretot del govern central, però també la Generalitat de Catalunya canalitza recursos cap a aquests governs. Tal com hem indicat anteriorment, l'origen d'aquests recursos no és altre que els impostos que els ciutadans han pagat prèviament als governs donants. És a dir, una part dels impostos que els ciutadans paguem al govern Central, és transferida a la Generalitat de Catalunya i als ens locals catalans. I una part dels impostos que els ciutadans paguem a la Generalitat és també transferida als governs locals.

Totes aquestes dades serveixen per il·lustrar la importància dels impostos com a font d'ingressos dels governs. Per tant, és raonable que ens plantejem ara com hauria de ser un bon sistema impositiu, com s'hauria de dissenyar.

3.2. Un sistema impositiu òptim: els principis

Un bon sistema impositiu és aquell que està dissenyat pensant en que cal que es compleixin un conjunt de principis que són el que es descriuen a continuació:

- a) En primer lloc, un bon sistema impositiu hauria de donar compliment a un principi de suficiència. Si tal com hem vist anteriorment, li demanem al sector públic que compleixi amb un conjunt de funcions, els recursos obtinguts a través dels impostos, haurien de poder cobrir àmpliament la despesa que comporta l'exercici d'aquestes funcions. És a dir, els ingressos obtinguts amb els impostos haurien de ser suficients, per cobrir l'activitat dels governs. Això vol dir que un bon sistema impositiu és aquell que integra impostos que graven bases imposables àmplies, com la renda o el consum. Si el que li demanem al govern és que presti serveis com l'educació o la sanitat, hem d'estar disposats a que se'ns gravin "coses" importants, com és ara la nostra renda. Difícilment els governs obtindran recursos suficients per fer allò que els hi demanem que facin, gravant només, per exemple, el consum de tabac o d'alcohol, o la matriculació de vehicles. Els impostos amb bases imposables més àmplies que disposem són, l'IRPF, l'IVA i l'impost de societats. Aquests són els impostos que més

contribueixen a donar suficiència financera als nostres governs. Per tant, quan dissenyem un sistema impositiu aquest tipus d'impostos són imprescindibles.

- b)** En segon lloc, un sistema impositiu ha de ser eficient. Això vol dir que ha de procurar distorsionar el menys possible l'activitat del mercat, ha d'afectar el menys possible les decisions que prendríem els individus si no hi haguessin impostos. Està clar que els impostos interfereixen en les nostres decisions, i això pot donar lloc a situacions econòmiques menys eficients. Cal procurar minimitzar-les. Per exemple, quan s'estableix un impost que grava el consum d'un bé, potser decidirem deixar de consumir-lo, o consumir-ne menys. Amb això estarem interferint en el mercat d'aquest bé i en el d'altres béns, probablement canviarà la relació entre els seus preus, provocant pèrdues d'eficiència. Hi ha impostos més distorsionadors que d'altres, trobar-ne un que no distorsioni gens, és una tasca molt difícil per no dir impossible. És a dir, és molt difícil a la pràctica trobar un impost que sigui totalment neutral, que no ens faci reaccionar i prendre decisions que alterin l'equilibri del mercat. Tots els impostos generen el que anomenem "excés de gravamen". Doncs bé, caldria procurar minimitzar aquest excés. L'existència dels impostos sempre té costos en termes d'eficiència que caldria procurar minimitzar.
- c)** En tercer lloc, un sistema impositiu ha de ser equitatiu, ha de ser percebut per la ciutadania com a "just". Hi ha dos criteris que s'utilitzen per mesurar el grau d'equitat que s'aconsegueix a través d'un impost o d'un sistema impositiu. Un és el criteri del "benefici", i l'altre el de la "capacitat de pagament". En el primer cas, es considera que és equitatiu que els ciutadans paguin als seus governs en funció del benefici que en reben. En canvi, en el segon cas es considera que és equitatiu que els ciutadans paguin als seus governs en funció de la seva renda (capacitat econòmica). La diferència és substancial. Si utilitzéssim el criteri del "benefici" per finançar, per exemple, la sanitat o l'educació, només contribuirien a pagar aquests serveis aquells que els utilitzessin (els que se'n beneficiessin). En canvi si utilitzéssim el criteri de la capacitat de pagament, tots els ciutadans contribuirien a pagar-los, i ho farien en funció de la seva capacitat, sense tenir en consideració el grau d'utilització dels serveis, fins i tot podria passar que alguns d'ells ni els utilitzessin. Fer servir el criteri de la capacitat de pagament ens porta a haver de decidir el grau de progressivitat que volem que tinguin els impostos. És a dir, ens porta a haver de decidir quant de diferent hauran de pagar els individus en relació a la seva renda. Si resulta que el que paguen d'impostos els individus que més renda tenen, és relativament molt més alt del que paguen els individus que menys renda tenen, estarem davant d'un sistema impositiu progressiu; en canvi si la diferència és petita, estarem davant d'un sistema regressiu. El disseny, doncs, d'un bon sistema impositiu no s'escapa

d'haver de plantejar-se aquestes qüestions lligades a l'equitat. El grau de redistribució que pot fer el sector públic a través dels seus ingressos depèn, precisament, del grau de progressivitat del seu sistema impositiu. Hi ha impostos que permeten de manera més fàcil que altres la determinació del grau de progressivitat del conjunt del sistema impositiu. Es tracta, concretament, d'aquells que graven directament la renda i la riquesa dels individus, com per exemple, l'IRPF, l'impost de successions, l'impost de patrimoni, l'impost de societats...

- d)** Un bon sistema impositiu ha de ser, en quart lloc, flexible. Tal com s'ha explicat anteriorment, una de les funcions que té el sector públic és la de contribuir a que el creixement econòmic sigui el més estable possible, i per fer-ho, cal que la seva actuació sigui contracíclica. És a dir, cal actuï de forma expansiva en èpoques de recessió econòmica, i cal que actuï de forma restrictiva en èpoques d'expansió econòmica. Els impostos poden esdevenir un instrument a les mans dels governs per fer, precisament, aquesta funció contracíclica. En aquest cas, cal dir que hi ha impostos, els més flexibles, que fan aquesta funció de forma automàtica. És a dir, són estabilitzadors automàtics de l'economia. Es tracta dels impostos que graven la renda i el consum. Per exemple, quan l'economia va malament, quan hi ha recessió, la renda dels individus disminueix, i per tant, de forma automàtica també disminuirà el que hauran de pagar en concepte d'impost de la renda; no per que s'hagi abaixat l'impost, si no que s'ha abaixat la seva renda. L'impost s'ha adaptat automàticament al comportament del cycle. És flexible. Per contra, hi ha impostos que són més rígids, com per exemple, els que graven la propietat immoble. Per tant, convé que dins la cistella d'impostos dels governs n'hi hagin de flexibles, per tal de poder contribuir, de forma més o menys automàtica, a l'estabilitat del cycle econòmic.
- e)** En cinquè lloc, un bon sistema impositiu hauria de ser senzill d'administrar. És important minimitzar els costos que suposa la gestió, l'administració i la inspecció dels impostos. Cal tenir en compte tant els costos directes (per exemple, el cost del personal que treballa a l'administració tributària,...), com els indirectes (per exemple, el temps que suposa pel ciutadà entendre i omplir els impresos dels diferents impostos,..). Cal facilitar al ciutadà el compliment de les seves obligacions tributàries. Cal incentivar-lo a fer-ho bé i, per descomptat, cal perseguir l'evasió i el frau fiscal. No haurà servit de res dissenyar uns impostos molt eficients i equitatius si després ens oblidem del tràmit administratiu. Precisament, això pot ser la causa d'una gran inequitat, d'una gran injustícia. La gestió i l'administració esdevenen un esglaó imprescindible per disposar d'un bon sistema impositiu. El ciutadà ha de poder confiar en aquesta administració.

- f) I per últim, un bon sistema impositiu ha de ser transparent, ha de ser entès per la ciutadania. Es tracta del principi de perceptibilitat. El ciutadà ha d'entendre el què paga als seus governs i ha de saber què en rep a canvi. Només d'aquesta manera es pot produir un adequat procés de rendiment de comptes. Hem dit anteriorment, que el tracte és que el ciutadà admet convertir-se en contribuent per que entén que és bo que sigui el sector públic qui presti determinats béns i serveis. El ciutadà és, doncs, qui controla aquest contracte i qui cada x temps, generalment cada quatre anys, passarà comptes a les urnes. S'ha d'evitar que el ciutadà tingui il·lusió fiscal, és a dir, s'ha d'evitar que el ciutadà es pensi que els serveis que presta el sector públic no costen res, o menys del que realment costen. Res és gratuït, tot s'acaba pagant d'una manera o altra, ja sigui a través d'impostos, de taxes, d'endeutament, o venent-se el patrimoni. El ciutadà ha de poder percebre quina és la seva contribució, per tal de poder valorar si el que en rep a canvi val o no la pena. És evident que alguns impostos són més perceptibles que altres. Per exemple, l'IRPF és molt perceptible, ens n'adonem molt quan el paguem i sabem exactament quant paguem. És un impost directe. En canvi, n'hi ha d'altres que, possiblement, no sempre en som tant conscients que els paguem, són els impostos indirectes, com per exemple l'IVA. No sempre tenim tan clar quina quantia d'IVA hem acabat pagant al cap de l'any. Les taxes i els preus públics són també molt perceptibles. Sabem molt bé quan ens costa el bitllet de bus o la taxa d'escombraries i el lliguem directament al servei que en rebem a canvi. És bo facilitar al ciutadà que lligui el què paga i el què rep, d'aquesta manera la ciutadana estarà fiscalment més formada i, per que no dir-ho, democràticament més avançada, atès que li facilitarem l'exercici del rendiment de comptes a través de les urnes.

Aquests són els principis que haurien d'inspirar el disseny d'un bon sistema impositiu. És evident que aquest és un marc teòric i que, difícilment, es podran aconseguir acomplir tots a l'hora i amb la mateixa intensitat. Caldrà prioritzar. És probable, per exemple, que els ciutadans d'un determinat Estat prefereixin que el seu sistema impositiu prioritzi l'eficiència per damunt de l'equitat, o que sigui al revés pels ciutadans d'un altre Estat. Això caldrà resoldre-ho una vegada més a les urnes. El que si cal tenir clar és que cada impost té unes característiques que el fan més adequat per aconseguir un o altre d'aquests principis. Cal saber-los fer servir bé, cal tenir clar quin objectiu es vol assolir amb cadascun d'ells. Dins d'un cistella impositiva diversificada cada impost ha de tenir assignat el seu paper. No tots serveixen per tot, però tots ells serveixen per alguna cosa, tots ells tenen una raó de ser.

Analitzar com és el sistema impositiu d'un determinat país, pot dir molt sobre el paper que els ciutadans d'aquest país li atorguen al seu sector públic. Pot dir molt sobre quina mena de societat es tracta. En teoria ens està donant informació sobre les seves preferències, sobre quant està disposada a pagar per que el sector públic pugui acomplir amb les seves funcions, sobre quins tipus d'impostos està disposada a pagar (té o no un

impost que grava el patrimoni? es graven o no les successions?), sobre quin grau de progressivitat està disposada a acceptar, sobre fins a quin punt castiga les conductes d'evasió i de frau fiscal... En definitiva ens parla dels seus valors. El disseny d'un sistema impositiu és una qüestió molt tècnica, però que es mou en el terreny dels valors i, per tant, només es pot resoldre en el terreny de la negociació, del pacte, és a dir, de la política, de les urnes, buscant sempre el més ampli consens possible sobre els principis que l'han d'inspirar i l'ha de fer funcionar.

4. Quins indicadors fem servir per mesurar el pes i els efectes dels impostos? ens poden ajudar per explicar què està passant a casa nostra?

4.1 Indicadors del pes dels impostos i el seu impacte sobre una possible reducció de la desigualtat

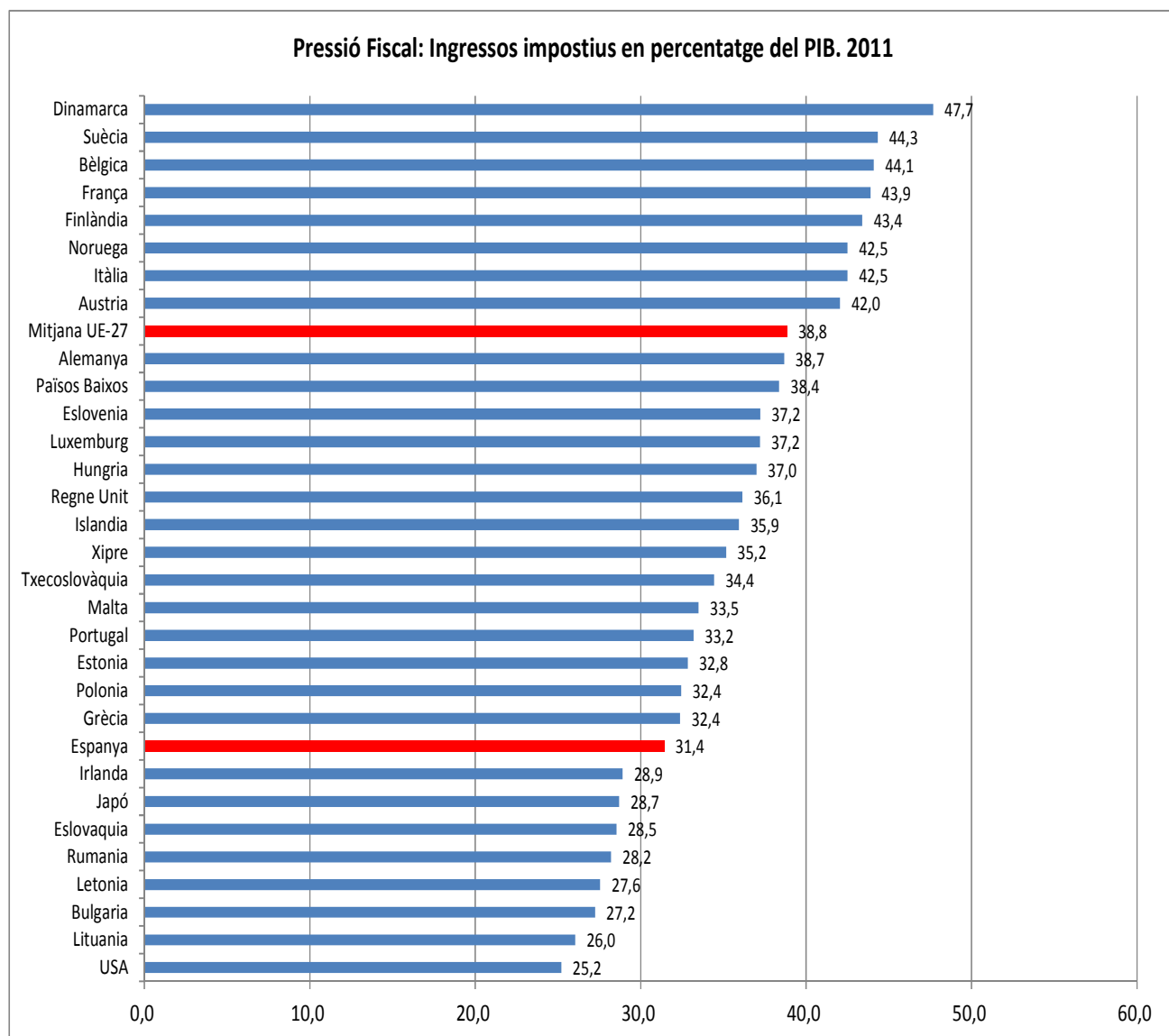
Hi ha un indicador molt senzill que permet copsar el pes que tenen els impostos per una determinada economia. Es tracta de la pressió fiscal, que es calcula com el quocient entre els impostos que es paguen i el PIB que, com sabem és un indicador del volum de renda d'un país. Si en un país aquesta relació (la pressió fiscal) és elevada, ens indicarà que els seus ciutadans estan disposats a pagar una part important de la seva renda als seus governs, per tal que aquests puguin prestar els serveis que, prèviament, els hi han estat encomanats. En canvi, si el resultat d'aquell quocient és baix, és a dir, si la pressió fiscal és baixa, voldrà dir que es tracta d'una societat on el potencial que té el seu sector públic és menys rellevant.

El gràfic 4 recull la pressió fiscal (ingressos impositius/PIB) de l'any 2011 corresponent als diferents països europeus, a USA i al Japó. Tal com es pot apreciar, hi ha països on la seva pressió fiscal està força per sobre de la mitjana europea (Dinamarca, Suècia, Bèlgica, França, Finlàndia, Noruega, Itàlia i Àustria).

Es tracta, doncs, de països on el pes del seu sector públic és més alt. Els ciutadans d'aquests Estats atorguen als seus governs un paper més rellevant en la solució dels problemes econòmics, entre els quals hi ha el d'aconseguir una redistribució de la renda més equitativa. En canvi, a la cua de la classificació hi ha aquells països on, donada la seva menor pressió fiscal, el paper que els seus governs podran jugar a l'hora d'aconseguir millores en la redistribució de la renda, serà també més petit. D'aquest llistat de 31 països, Espanya es troba a la novena posició començant per la cua. Per tant, no és agosarat dir que es tracta d'un país on el pes que els seus ciutadans estan disposats a donar al sector públic és relativament petit.

L'any 2011, la pressió fiscal en el conjunt de l'Estat espanyol va ser d'un 31,4%, mentre que la mitjana europea es va situar al 38,8%. El país on aquest percentatge és més alt és Dinamarca (47,7%) i el país on és més baix és USA (25,2%). És evident que no podem esperar que els efectes de l'actuació dels governs d'aquests Estats siguin els mateixos.

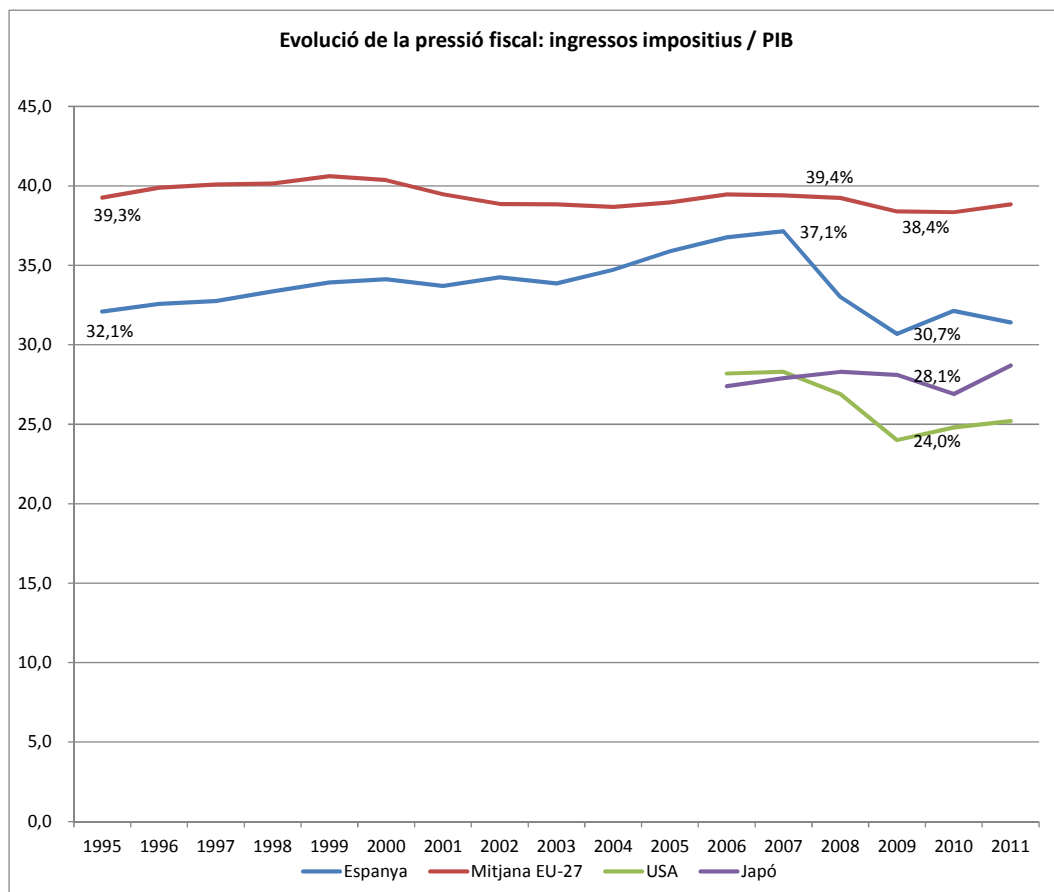
Gràfic 4



La pressió fiscal a l'Estat espanyol ha estat sempre més baixa que la mitjana europea, tal com mostra el gràfic 5, que en recull la seva evolució al llarg del període 1995-2011. Abans de l'actual crisi econòmica, el pes dels impostos en relació al PIB havia seguit a Espanya una senda de creixement, però sempre per sota de la dels països de la Unió Europea. És destacable el canvi que es produeix a partir de l'any 2007. Només en dos anys, del 2007 al 2009, es produeix una forta davallada. El pes dels impostos a Espanya era, abans de l'inici de la crisi econòmica, del 37,1% del PIB (any 2007) i passa a ser del 30,7% l'any 2009.

Paral·lelament, el gràfic 5 permet observar que en conjunt, la reducció de la pressió fiscal en els països europeus, no ha estat ni molt menys tan severa com la que s'ha produït a Espanya. El gràfic també inclou el comportament de la pressió fiscal a USA i al Japó a partir de l'inici de la crisi. Tal com es pot veure, a USA després d'una davallada de la pressió fiscal l'any 2007, s'observa una tendència a pujar a partir del 2009, cosa que també passa al Japó.

Gràfic 5



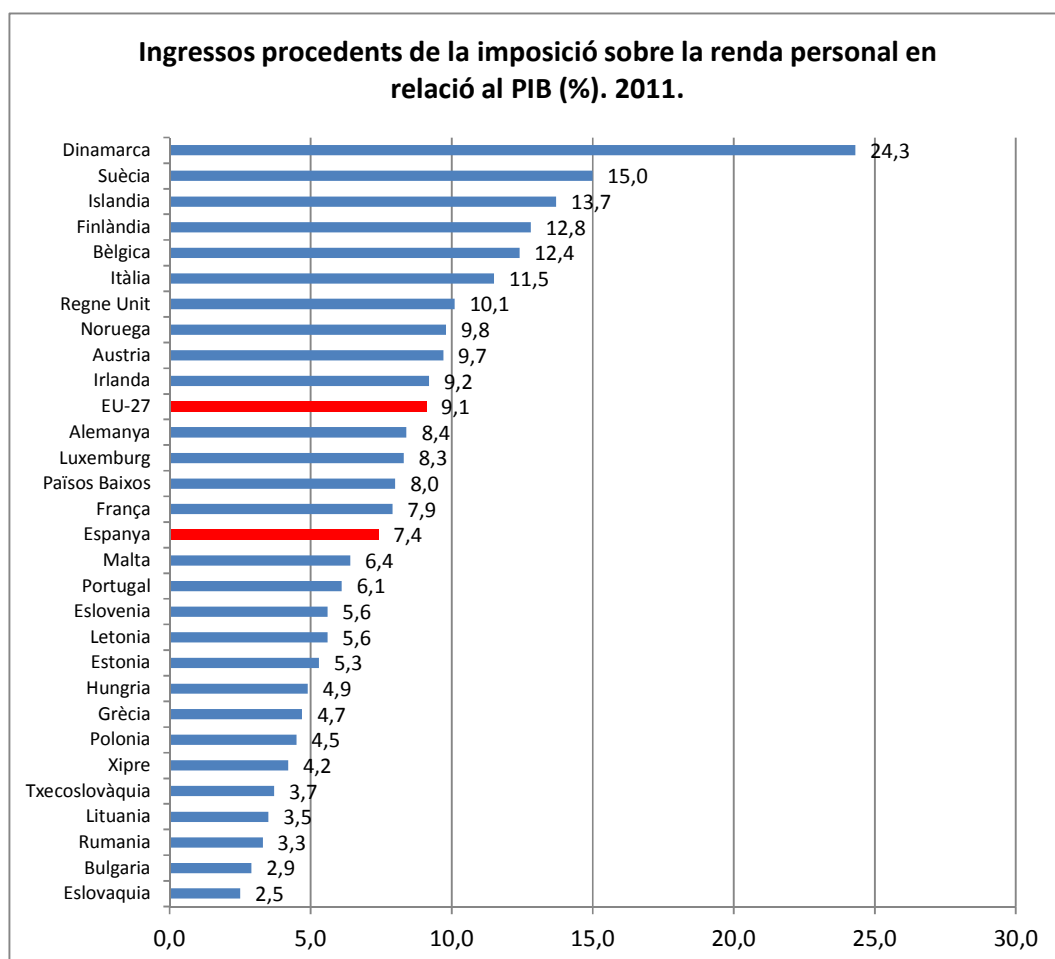
Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurostat.

Els impostos, tal com s'ha anat dient en aquest escrit, són un instrument molt important de redistribució de la renda. I dins del sistema impositiu, els impostos directes que graven la renda de les persones, esdevenen un dels mecanismes més adequats per assolir una disminució de la desigualtat. A través d'un impost com el nostre IRPF es pot aconseguir, segons quin sigui el seu grau de progressivitat, més o menys redistribució.

La relació entre els ingressos obtinguts a través de la imposició sobre la renda de les persones físiques i el PIB, és un indicador del pes que té aquest tipus d'imposició en una

determinada economia. I per tant, permet fer-nos una idea del potencial redistribuïdor que té el sector públic d'aquesta economia per la via dels ingressos. El gràfic 6 recull precisament aquesta informació. A un país com Dinamarca els ingressos que el sector públic obté procedents dels impostos que graven directament la renda de les persones, representen quasi una quarta part del seu PIB (un 24,3% l'any 2011), a Espanya aquest percentatge és d'un 7,4% i al conjunt de països de la Unió Europea d'un 9,1%. És evident que no es poden treure conclusions d'aquestes dades sense fer-ne anàlisis més aprofundides sobre, per exemple, com es quantifica en cada cas, la renda de les persones, quin tractament reben les rendes que procedeixen del treball i quin les que procedeixen del capital, quins són els tipus impositius que s'apliquen a les rendes més elevades i quins a les més baixes, etc. No obstant això, les dades del gràfic 6, el que sí ens proporcionen, és una fotografia del pes que cada Estat dóna a un dels principals instruments de redistribució que té el sector públic per la banda dels ingressos. És evident que a un Estat com Dinamarca la imposició sobre la renda tindrà un potencial redistribuïdor molt més elevat que el que pugui tenir a l'Estat espanyol.

Gràfic 6



Font: Elaboració pròpia a partir d'EUROSTAT 2013.

De totes maneres, malgrat el que s'acaba de dir sobre la potencialitat que tenen els impostos per aconseguir disminuir les diferències de renda entre els individus, la literatura econòmica mostra que, en general, s'aconsegueix una major disminució de les desigualtats a través de la despesa pública. És a dir, s'observa que el que més aconsegueix retallar les distàncies entre la renda dels que més tenen i els que menys tenen, són els programes de despesa pública, i dins d'aquesta, els programes de despesa social. Per tant, no n'hi ha prou en recaptar els impostos de forma progressiva, fent pagar relativament més als que més tenen, si no que cal que els recursos un cop recaptats, siguin destinats a programes de despesa social (sanitat, protecció social, pensions).

És a dir, els estudis realitzats sobre el paper redistribuidor del sector públic, semblen posar de manifest que el sistema impositiu juga un paper important a l'hora d'aconseguir mitigar les desigualtats entre la renda dels individus² i dins del sistema impositiu l'impost que grava la renda personal, donat el seu caràcter progressiu, esdevé l'instrument que té un caràcter més redistribuidor. No obstant això, aquests estudis mostren que el principal instrument de redistribució que té el sector públic és la despesa social, fonamentalment, aquella que es realitza a través de prestacions monetàries que arriben directament a les persones (els diners són rebuts directament pels seus perceptors), com per exemple, les pensions, el subsidi d'atur, les ajudes monetàries de caràcter assistencial, etc.

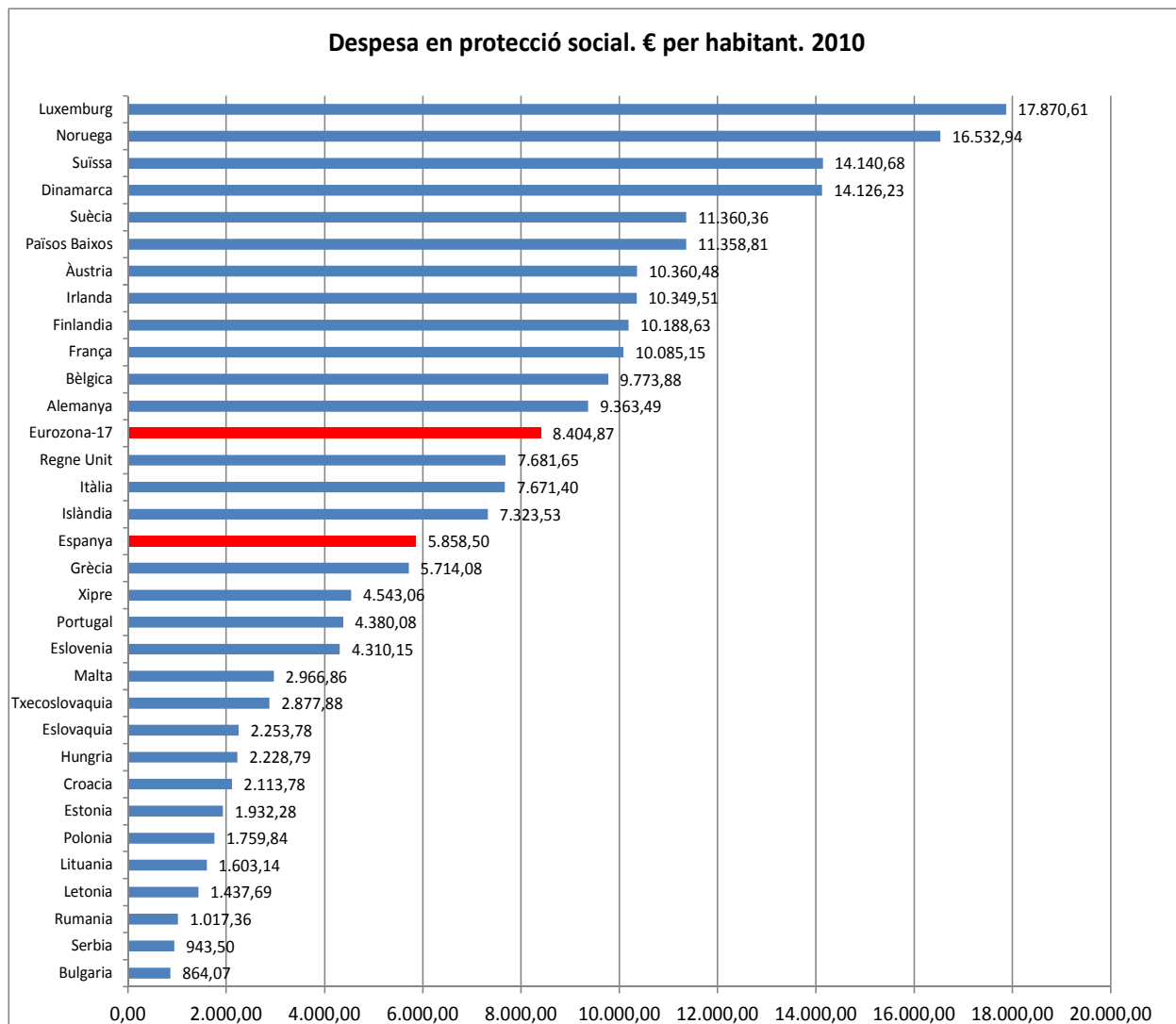
Així doncs, el que més aconseguiria retallar les distàncies de renda és la despesa social de caràcter monetari realitzada pel sector públic. Això no vol dir que els serveis i les prestacions socials no monetàries que fan els governs, com per exemple, l'educació o la sanitat, no tinguin un efecte redistribuidor. El tenen, però, la majoria dels estudis consultats semblen posar de manifest que si bé també aconsegueixen disminuir la desigualtat, el seu impacte és menor que el que s'aconsegueix a través de les prestacions socials monetàries rebudes directament pels seus perceptors.

La conclusió d'aquest tipus d'estudis semblaria clara, el govern que més contribuiria a disminuir la desigualtat seria aquell que aconseguís els seus ingressos relativament més a través d'una imposició progressiva sobre la renda de les persones, i que posteriorment els destinés a partides de despesa social realitzada a través de pagaments directes (prestacions de caràcter monetari) a aquells ciutadans que més ho necessitessin.

Fins ara s'han ofert dades referides a l'ús dels impostos a l'Estat espanyol i al conjunt de països europeus. Ara el gràfic 7 ens permet veure quina ha estat la despesa per habitant que han realitzat en la prestació de serveis de protecció social. Per tant, el conjunt de la informació proporcionada en aquest apartat ens haurà permès comprovar quina ha estat l'actuació dels governs, tant per la banda de l'ingrés, com la banda de la despesa.

² Vegeu Ayala, L.; Martínez, R.; Ruíz-Huerta, J. (2013); Consejo Económico y Social (2013)

Gràfic 7



Nota: Aquesta despesa inclou, concretament, la despesa realitzada en sanitat, en la prestació de serveis per a la gent gran, per a la família i infància, per a persones amb alguna discapacitat, per a les persones en atur, i per a la prestació de serveis destinats a pal·liar l'exclusió social (no inclou, per tant, les pensions). Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurostat 2013.

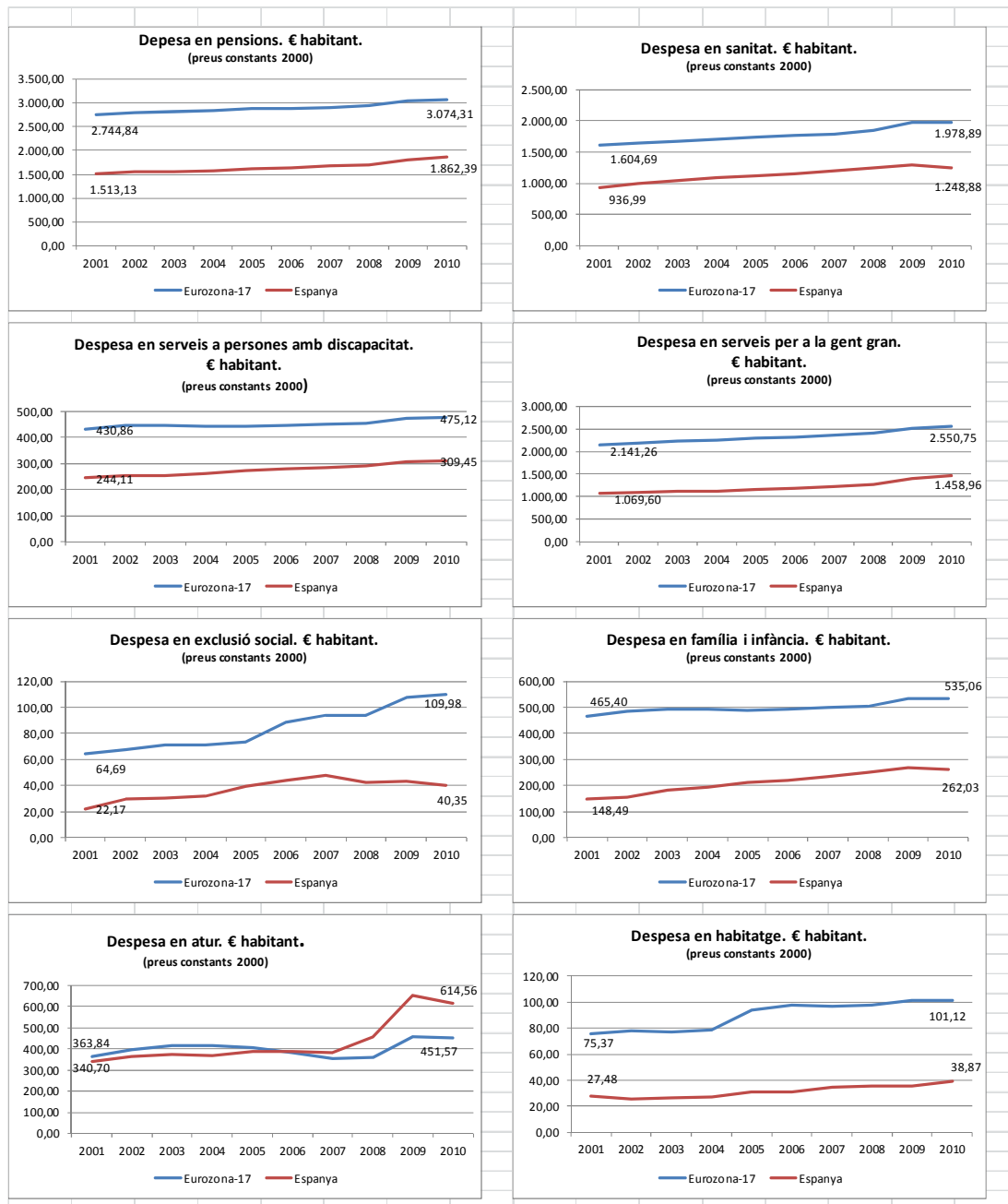
Tal com es pot veure el volum de despesa per habitant realitzada en protecció social pels diferents països europeus és ben divers. La mitjana es va situar a 8.404,87 euros per habitant, l'any 2010. A Espanya va ser de 5.858,50 euros per habitant. Els països on aquesta despesa per habitant és més elevada són Luxemburg (17.870,61 euros per habitant), Noruega (16.532,95 euros per habitant), Suïssa (14.140,68 euros per habitant) i Dinamarca (14.126,23 euros per habitant).

A continuació, el gràfic 8 conté el volum de despesa per habitant realitzada en els diferents serveis i prestacions que formen part de la despesa en protecció social, així com la realitzada en pensions i en sanitat. Les dades estan referides a l'Estat espanyol i al conjunt de països que formen part de l'euro-zona. El període analitzat va de l'any 2001 al 2010, i les dades s'ofereixen a preus constants de l'any 2000. Tal com es pot observar, a Espanya aquesta despesa ha estat sempre inferior a la mitjana del conjunt de països que formen l'euro-zona, excepte la despesa en atur que, a partir de la crisi econòmica, és superior. L'elevat nombre d'aturats que hi ha a l'Estat espanyol ha fet que les prestacions d'atur hagin passat de representar el 10,7% del total de despesa en protecció social l'any 2001, al 14,1% l'any 2010.

En alguns casos si es compara la situació existent l'any 2001 amb la del 2010, s'observa que la distància entre la despesa per habitant realitzada a Espanya i la realitzada en el conjunt de països de l'euro-zona, encara es fa més gran. Es tracta, per exemple, de la despesa en sanitat, en exclusió social, en la prestació de serveis per a la gent gran, i en habitatge. És a dir, en aquests casos fins i tot ens anem allunyant d'allò que fa la mitjana dels països europeus.

Gràfic 8

Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurostat 2013.



4.2 Com mesurem l'impacte redistribuidor de l'actuació del sector públic?

Per mesurar els efectes que té l'actuació del sector públic en la distribució de la renda, s'utilitzen varis indicadors, d'entre els quals un dels més utilitzats, és l'anomenat índex de Gini. Aquest índex és una mesura del grau de concentració de la renda entre els individus d'un determinat país. Pot prendre valors que estan entre 0 i 1. Si pren el valor 0 vol dir que tots els individus tenen el mateix volum de renda, i si pren el valor 1 vol dir que un sol individu concentra tota la renda del país. Així doncs, quan més s'acosta a 0 més igualitària és la distribució de la renda, hi ha més equitat. En canvi, quan més s'acosta a 1 reflecteix més desigualtat.

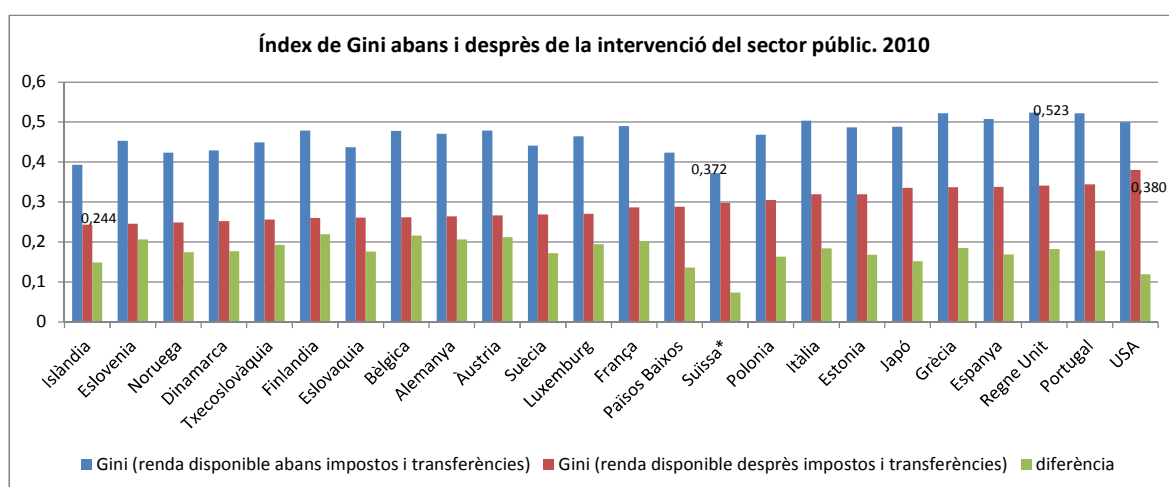
El que se sol fer per veure si l'actuació del sector públic ha aconseguit una redistribució de la renda entre els ciutadans més igualitària, és comparar el valor que pren l'índex de Gini abans i després de la intervenció dels governs. És a dir, primer es calcula l'índex tenint en compte la renda inicial que tenen els individus abans de pagar impostos i abans de rebre qualsevol prestació o servei del sector públic. I després es torna a calcular tenint en compte la renda disponible que tenen els individus una vegada han pagat els impostos i han rebut prestacions i serveis dels seus governs. El gràfic 9 recull, precisament, aquest càlcul per un conjunt de països. La primera columna indica el valor que pren l'índex de Gini abans de la intervenció del sector públic amb dades de l'any 2010. Aquestes dades indiquen que ja d'entrada, fins i tot abans de la intervenció pública, la distribució de la renda entre els ciutadans és més igual en uns països que en altres. Es tracta de països com Suïssa (l'índex de Gini és de 0,372), Islàndia (0,393), Noruega (0,423), Països Baixos (0,424) o Dinamarca (0,429). I en canvi altres països ja són inicialment més desiguals. Es tracta del Regne Unit (l'índex de Gini és de 0,523), Portugal (0,522), Grècia (0,522), Espanya (0,507) i Itàlia (0,503).

El que és interessant és veure què passa quan es torna a calcular l'índex no amb la renda inicial, si no amb la disponible després de la intervenció del sector públic, que és el que recull la segona columna del gràfic 9. Tal com es pot veure, en tots els casos l'índex de Gini és més petit que abans de la intervenció pública. D'entrada podem afirmar, doncs, que en tots els països la distribució de la renda després de l'actuació dels governs és més igual que la distribució inicial. És a dir, a tot arreu la intervenció pública aconsegueix una distribució més equitativa. Aquesta és doncs una observació interessant: el sector públic té instruments per aconseguir una societat més equitativa, més igual. Atès que la intervenció del sector públic no és la mateixa en tots els Estats, tal com hem vist en l'apartat anterior, l'impacte sobre el grau de redistribució que s'aconsegueix tampoc és el mateix. Dels països analitzats, els que aconsegueixen una societat més igualitària, un cop han intervingut els seus governs, són Islàndia (l'índex de Gini és de 0,244), Eslovènia (0,246), Noruega (0,249), Dinamarca (0,252), Txecoslovàquia (0,256) i Finlàndia (0,260). I els que acaben tenint, fins i tot amb la intervenció del sector públic, una distribució més desigual de la

renda són USA (l'índex de Gini és de 0,380), Portugal (0,344), Regne Unit (0,341), Espanya (0,338), Grècia (0,377) i Japó (0,336).

La tercera columna del gràfic 9, recull la diferència entre l'índex de Gini abans i després de la intervenció del sector públic. Per tant, allà on aquesta diferència és molt gran vol dir que la intervenció pública ha estat molt important per aconseguir una disminució de la desigualtat. Tal com es pot observar es tracta, principalment, de països com Finlàndia, Bèlgica, Àustria, Eslovènia i Alemanya. En aquests països, doncs, la manera d'intervenir que han tingut els seus governs, ha jugat un paper rellevant per assolir una major igualtat.

Gràfic 9



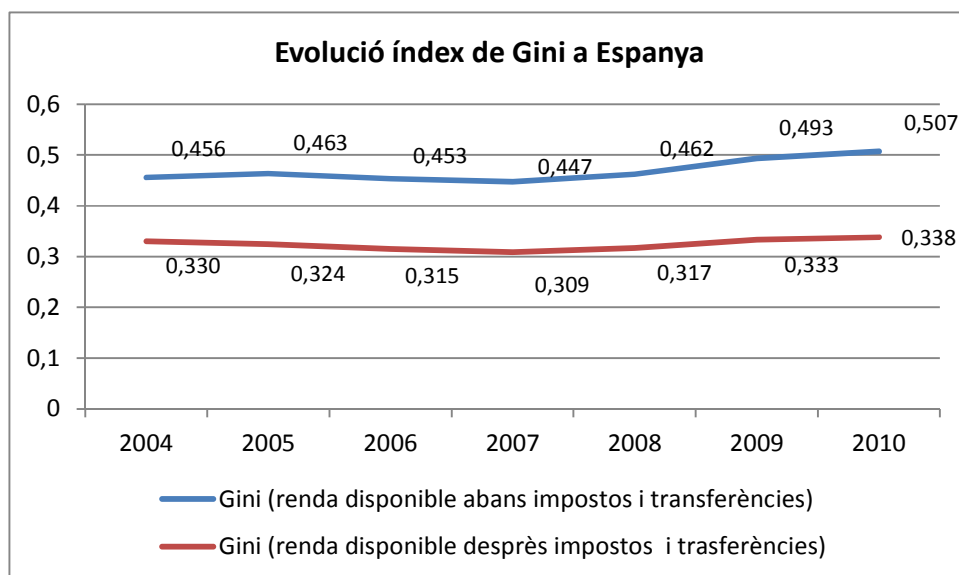
(*) 2009. Font: Elaboració pròpia a partir d'OCDE.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

El gràfic 10 mostra l'evolució de l'índex de Gini a l'Estat espanyol abans i després de la intervenció del sector públic, durant els anys 2004-2010. Tal com es pot observar d'aquests set anys, l'any 2007 és el que es registra uns índex de Gini més baixos, tant abans com després de la intervenció del sector públic. És a dir, l'any 2007 és l'any en que la distribució de la renda és més igual. A partir d'aquest any, i coincidint amb l'inici de la crisi econòmica, la desigualtat creix. La renda inicial dels ciutadans, la que tenen abans de la intervenció del sector públic, és cada vegada més desigual, i l'actuació dels governs, si bé aconsegueix una distribució més igualitària, cada vegada ho aconsegueix menys³.

³ Per veure una anàlisi més aprofundida vegeu Cantó, O. (2013). En aquest treball es conclou que la desigualtat es va reduir notablement a l'Estat espanyol durant la segona meitat dels anys 80, coincidint amb un període d'expansió econòmica i d'implementació de l'Estat del Benestar. No obstant, amb la recessió de principis dels 90, la desigualtat va augmentar de nou, i no es va reduir durant el període de creixement posterior, de manera que aquesta desigualtat s'ha anat consolidant. I ara amb la crisi actual es van aguditzant els nivells de desigualtat. Això contrasta

Gràfic 10



Font: Elaboració pròpia a partir d'OCDE.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

amb el que està succeint en els països de la Unió Europea on s'estan mantenint més estables. Per tant, l'Estat espanyol s'està situant entre els països on la crisi està fent créixer més la desigualtat.

5. Una reflexió final a títol de conclusió

En aquest escrit s'han explicat quines són les raons econòmiques que justifiquen l'existència dels governs, del sector públic, essent una d'elles la consecució d'un repartiment més equitatiu de la renda i de la riquesa entre els ciutadans. S'ha pogut comprovar que per fer-ho, els governs han de disposar de recursos i que, és per això, entre d'altres raons, que té sentit pagar impostos.

Hem vist que el sistema impositiu no pot ser dissenyat de qualsevol manera, cal que es compleixin uns principis si volem que sigui òptim, principis que han estat breument enumerats i explicats. Es tracta, en definitiva, d'aconseguir un sistema impositiu eficient, equitatiu, flexible, fàcil d'administrar, entès pels ciutadans, transparent i que eviti el frau i la evasió fiscal.

Els impostos directes, sobretot els que graven la renda de les persones, són un instrument molt potent per fer redistribució si s'utilitzen de manera que el què paguen els ciutadans que més tenen, és més que proporcional al què paguen els ciutadans que menys tenen. Si bé això és cert, el que realment acaba determinant el grau de redistribució que aconsegueix fer un govern, no és només com ingressa els seus recursos, si no també com se'ls gasta. No n'hi ha prou en recaptar els impostos de forma progressiva, si no que cal que la despesa es destini a la prestació de serveis que afavoreixin relativament més als que menys tenen. Hem vist que el resultat de molts estudis semblen indicar que les prestacions monetàries fetes directament a les persones beneficiàries (pensions, subsidi d'atur, ajudes de caràcter assistencial, etc.), tenen un major impacte sobre la millora de la distribució de la renda que el que pot tenir la prestació de determinats serveis en espècie.

S'han presentat un conjunt de dades que mostren que el pes relatiu que té el sector públic a l'Estat espanyol és menor que el del conjunt de països de la Unió Europea. Tant la pressió fiscal, com la relació entre el volum de despesa pública i el PIB, és menor. I si es comparen els diferents components de la despesa social per habitant, la realitzada a l'Estat espanyol està també sempre per sota de la mitjana dels països europeus. Tot ens indica, doncs, que el pes del sector públic a Espanya és relativament petit i que, per tant, el potencial que té per acomplir amb les funcions que té assignades, entre elles la d'aconseguir disminuir la desigualtat entre els ciutadans per tenir una societat més justa, és menor que el de la mitjana de països europeus. De fet, s'ha pogut comprovar que el grau de desigualtat, mesurat a través del coeficient de Gini, existent a l'Estat espanyol, és dels més alts d'entre els països de la Unió Europea, i malauradament les dades semblen indicar que, amb l'actual crisi econòmica, es va aguditzant.

No utilitzar els impostos que poden tenir un cert caràcter redistribuidor, o no fer-ho adequadament, i deixar de prestar serveis que van destinats als que més ho necessiten, ens fa cada vegada més desiguals. Aquesta és la realitat que ens indiquen les dades, que no fan més que corroborar la difícil situació, sovint dramàtica, en que es troba un nombre cada vegada més gran de persones. Els governs tenen mecanismes per pal·liar-les, cal ser perseverants en demanar i exigir que ho facin.



Dossiers del Tercer Sector

Pots trobar més dossiers a:

www.tercersector.cat

Autora: Maite Vilalta, professora d'Hisenda Pública a la UB.

Fonts:

- Ayala, L.; Martínez, R.; Ruíz-Huerta, J. (2013) "Desigualdad y redistribución en los países de la OCDE". Informe sobre desigualdad en España 2013. Fundación Alternativas. Pàg. 25-75. Madrid.
- Cantó, O. (2013) , "Los efectos redistributivos de las políticas públicas de carácter monetario: un análisis de microsimulación con Euromod". Informe sobre desigualdad en España 2013. Fundación Alternativas. Pàg. 193-246. Madrid.
- Consejo Económico y Social (2013), Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos. Febrero 2013. Madrid.
- Stiglitz, J.E. (2002): *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch editor. Barcelona.

Subvenciona:

