



Taula d'entitats  
del Tercer Sector Social  
de Catalunya



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES



**Dossiers  
del Tercer  
Sector**

núm. 28  
Julio de 2013

# Imposición y equidad

Subvenc



# 1. Introducción

El objetivo de este escrito es el de explicar cuál es la finalidad de pagar impuestos. Los impuestos tienen sentido sólo si se entiende que se trata de un mecanismo que tienen los gobiernos para obtener recursos que serán utilizados, posteriormente, para prestar un conjunto de bienes y servicios. Y toda esta actividad de los gobiernos, la de ingresar y la de prestar servicios, sólo se justifica si como resultado de todo, se consigue una economía más eficiente y más estable, así como una distribución de la renta y la riqueza entre los ciudadanos más equitativa. Este escrito pone énfasis, precisamente, en este último aspecto. En la función redistributiva que tienen los gobiernos para conseguir una mayor igualdad.

El escrito se estructura en 5 apartados, siendo el primero esta introducción. En el segundo apartado, se explican cuáles son las funciones que tiene asignadas el sector público desde un punto de vista económico. Es decir, nos planteamos por qué tiene sentido que existan los gobiernos, qué les pedimos que hagan y por qué. En el tercer apartado, se expone la importancia que tienen los impuestos como uno de los principales mecanismos que tienen los gobiernos para poder hacer aquello que se les pide que hagan. Sin ingresar no se puede gastar. Hay que configurar un buen sistema impositivo, y esto no puede ser hecho de cualquier manera, hace falta que se cumplan un conjunto de principios. En el apartado cuatro, se describen los principales indicadores que se usan para medir el peso que tiene el sector público en una determinada economía, y se proporcionan los datos referidos en el Estado español comparándolos con otros países, principalmente, los europeos. También en este apartado es donde se analiza la relación entre los impuestos y una posible reducción de la desigualdad. Es decir, se ofrecen datos que permiten relacionar la intervención de los gobiernos y la consecución de una sociedad más igualitaria. Finalmente, el último apartado contiene una reflexión a título de conclusión.

## 2. ¿Por qué pagamos impuestos? Los impuestos al servicio de las funciones que tiene encomendadas el sector público.

Está claro que "pagar", ya sea impuestos o cualquier otra forma de pago (el recibo de la luz, la reparación del coche, la factura del dentista...), es una acción que si pudiéramos nos lo ahorraríamos. Sólo aceptamos hacerlo si entendemos por qué lo hacemos, si estamos convencidos que tiene sentido hacerlo, si sabemos qué recibimos a cambio. Es por eso que, en este primer apartado del escrito, se expondrá muy esquemáticamente qué da sentido y a qué responde el pago de los impuestos. De hecho, plantearnos el por qué de los impuestos nos trae a plantearnos, primero, el por qué de la existencia del sector público, el por qué de los gobiernos desde un punto de vista económico. Sólo podremos entender que hay que pagar impuestos en un gobierno, si tenemos claro que es bueno que este gobierno exista y, por lo tanto, si tenemos claras sus funciones.

Tradicionalmente, en los manuales de economía pública, las funciones que se atribuyen al sector público, son tres<sup>1</sup>. En primer lugar, se le pide que haga una función asignativa. Una de las preocupaciones de la ciencia económica es averiguar de qué manera y con qué procedimiento, se consigue saber cuál es la cantidad y el precio que tienen que tener todos los bienes y los servicios que se intercambian en una determinada economía. Es decir, como lo hacemos, por ejemplo, para saber qué cantidad de ordenadores se tienen que producir y a qué precio se tienen que vender. Se trata de saber como asignamos cantidades y precios a los bienes y a los servicios. Y obviamente, esta cuantía y este precio no pueden ser cualquiera, si no que tienen que ser los óptimos. Se trata, pues, de encontrar la cantidad y el precio eficiente de los bienes y de los servicios que se producen y se intercambian en una economía. La microeconomía ofrece todo un cuerpo teórico que sirve para demostrar que es el mecanismo de mercado, bajo los supuestos de la competencia perfecta, quien sabe asignar eficientemente. Es decir, es el simple encuentro de consumidores y productores de los bienes y de los servicios, la que permite saber qué cantidad se tiene que producir y a qué precio. Es pues, el mecanismo de mercado quien sabe hacer la función asignativa. Hasta aquí podríamos pensar, por lo tanto, que no hace falta la intervención de ningún gobierno, que simplemente hay que dejarlo en manso de los mercados. Esto no es así, si no que, por un lado, no siempre se dan los supuestos que hacen que el mercado a solas pueda ofrecer asignaciones eficientes (a menudo el mercado de los bienes y servicios no es perfectamente competitivo), y por otro lado, no siempre el mecanismo de mercado funciona correctamente, es decir, a menudo nos encontramos ante el que se conoce como fallos del mercado. Y es, precisamente, cuando el mercado falla a la hora de asignar eficientemente los bienes y los servicios, cuando se le pide al sector público, al gobierno, que intervenga, y que corrija estos fallos. De este modo, la función asignativa del sector público consiste al pedirle a un gobierno que haga aquella

<sup>1</sup> Vean por ejemplo Stiglitz (2002).

función que el mercado no sabe hacer, o no la hace bastante bien, desde el punto de vista de la eficiencia. En realidad se le está pidiendo al sector público que ayude a los mercados a ser eficientes. La lista de fallos del mercado es larga y, por lo tanto, la intervención que tiene que hacer el sector público, en este ámbito de la eficiencia, es importante. Para poner algunos ejemplos, estamos ante fallos del mercado cuándo: a) lo que se tiene que asignar no son bienes privados, si no bienes públicos (por ejemplo la defensa, el alumbrado de las calles, etc.). En este caso el mercado no sabe como hacérselo para conocer la verdadera demanda que tienen los consumidores de estos bienes que, además, pueden ser consumidos no individualmente si no colectivamente; b) lo que se tiene que asignar son bienes o servicios el consumo y/o la producción de los cuales comporta la existencia de efectos externos. Es decir, por ejemplo, hay bienes que cuando son consumidos por alguien, no sólo lo afectan a él si no, que tienen un impacto (positivo o negativo) sobre el resto. Si alguien consume tabaco, o si una empresa contamina, esto perjudica al resto; si alguien consume vacunas, o una empresa hace búsqueda, esto favorece al resto. El mercado no tiene en cuenta estos costes y/o beneficios externos, no los internaliza. Es decir, el mecanismo de mercado nos proporciona una asignación que no es socialmente eficiente. Habrá que pedirle al sector público que intervenga para conseguirla; c) el que se tiene que asignar son bienes y servicios producidos por empresas que son monopolios naturales, como por ejemplo, el gas, el agua, la electricidad, etc. En este caso la cuantía y el precio que elegirían las empresas que producen estos bienes, se apartarían de la cuantía y el precio eficiente, el óptimo. Al tener un comportamiento monopolístico elegirían aquella combinación de cuantía y precio que les permitiera hacer máximas sus ganancias. En este caso, hará falta que el sector público actúe para que la cuantía y el precio de estos bienes, sean los eficientes para el conjunto de la colectividad, y no los que permiten maximizar las ganancias de la empresa; Continuaríamos añadiendo fallos del mercado a esta lista y tendríamos que hablar de imperfecciones y/o asimetría en la información (no siempre los consumidores y los productores de un bien o servicio tienen la misma información sobre aquello que se están intercambiando y esto puede hacer que el resultado sea una asignación no eficiente, por lo cual también hará falta la intervención de los gobiernos), de mercados incompletos, etc.

Para hacer poder hacer esta función asignativa, habrá que dotar al sector público de los instrumentos adecuados para hacerlo. Tiene varios, y uno de ellos es precisamente los impuestos. Por lo tanto, ya hemos encontrado la primera razón de ser del sector público, y con ella la primera razón de ser de los impuestos. Si estamos de acuerdo en que el sector público tiene que intervenir en la economía para corregir aquello que el mercado no sabe hacer o no hace bastante bien, le tenemos que proporcionar instrumentos. Los impuestos son uno de los más destacados. En este caso pagaremos impuestos para que los gobiernos puedan intervenir, por ejemplo, en la producción y/o provisión de bienes públicos, o puedan corregir los efectos externos negativos que provoca el consumo y/o la producción de ciertos bienes, por ejemplo, poniendo un impuesto sobre el tabaco o sobre el alcohol, grabando la producción de un bien altamente contaminante, etc.

En segundo lugar, la otra función que se atribuye al sector público, es la función redistributiva. Si bien en la función anterior se le pedía que contribuyera a lograr un objetivo de eficiencia, ahora el objetivo es la equidad. Aunque se consiguiera corregir todos los fallos del mercado y, por lo tanto, el mecanismo de mercado proporcionara junto con la intervención de los gobiernos asignaciones eficientes, nos encontraríamos con otro problema, el de la desigualdad. Resulta que la distribución de la renta y la riqueza que los ciudadanos obtenemos yendo al mercado (al mercado de trabajo, al mercado de capitales...) es una distribución desigual, no equitativa. Los individuos no acabamos obteniendo los mismos recursos. Estos dependen de factores que no están distribuidos entre la población teniendo en cuenta criterios de igualdad. Por ejemplo, el salario que obtenemos, depende de la cantidad de horas de trabajo que cada uno de nosotros puede ofrecer al mercado laboral y del sector al cual las podemos ofrecer. Lo que acabamos ganando a final de mes depende del número de horas que podemos trabajar, de nuestras habilidades y de nuestras características personales, de los conocimientos adquiridos previamente, de nuestro género, y sobre todo depende del sector económico donde trabajamos. Una hora de trabajo al sector textil no está igualmente pagada que una hora de trabajo al sector de las telecomunicaciones. Por otro lado tampoco los ingresos procedentes del factor capital (por ejemplo la tenencia de bienes inmuebles, de acciones, etc.) no están igualmente distribuidos entre la población. A menudo esto depende de factores como la procedencia familiar, etc.

En este caso, pues, lo que se le pide al sector público es que consiga re-distribuir la renta y la riqueza entre los individuos de forma que el resultado sea una distribución más igual, más equitativa de la que resulta del mecanismo de mercado. Los mercados pueden llegar a ser, con la ayuda de los gobiernos, eficientes, pero lo que está claro es que no les preocupa la equidad. No es en realidad su objetivo. Este es un objetivo que habrá que resolver en el terreno de la política, a través de la actuación del sector público.

Está claro que cuando hablamos de equidad nos adentramos en un terreno subjetivo. Lo que para unos será equitativo para otros puede no serlo. Por lo tanto, si le pedimos al sector público que se preocupe para conseguir una distribución de la renta más equitativa, lo primero que habrá que hacer es acordar qué se entiende por equidad. Puede ser que una sociedad lo entienda de una manera y otra piense diferente. Y esto, en los Estados democráticos se expresa a través de las urnas. Puede haber una sociedad que piense que la distribución de la renta que resulta de un mecanismo de mercado ya es bastante equitativa. En este caso la función redistributiva del sector público no habría que hacerla, o sería poco importante. En cambio, otra puede pensar que es equitativa la renta que se obtiene en el mercado, siempre que los individuos accedan con igualdad de condiciones, de oportunidades. En este caso, lo que se le pediría al sector público es que ayude a conseguir esta igualdad de condiciones. No hay que decir que hay un intenso debate sobre qué es lo que realmente iguala las oportunidades, pero parece haber un consenso a la hora de considerar que hay un conjunto de bienes y servicios que si están al alcance de toda la población, sea cual sea su procedencia y capacidad adquisitiva, ayudan a recortar las distancias que podrían haber entre

los individuos. Se trata, fundamentalmente, de la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales, las pensiones. Se trata de aquello que en el modelo económico existente, al menos hasta ahora, a la mayoría de países europeos, se ha convenido a denominar "estado del bienestar". Si el sector público asegura el acceso de este tipo de bienes a toda la población, es más probable que los individuos puedan disponer de una mayor igualdad de oportunidades. Es evidente que si le pedimos al sector público que asegure este "estado del bienestar" al conjunto de la ciudadanía, tendrá que tener recursos para hacerlo. Y es aquí donde aparece la principal razón de ser de los impuestos. Los impuestos son un instrumento muy potente para hacer redistribución. De hecho podríamos decir que un gobierno estará haciendo una función equitativa (redistributiva), si obtiene sus ingresos relativamente más de aquellos quienes más tienen, a través del sistema impositivo, y los destina a financiar partidas de gasto que favorecen relativamente más a quienes menos tienen. Sólo de este modo se podrá conseguir modificar la distribución desigual de la renta que resulta de un mecanismo de mercado. Cuando pagamos nuestros impuestos nos convertimos, pues, en contribuyentes de esta función equitativa. Contribuimos a hacer más igual nuestra sociedad. Este es el contrato que establecemos entre la ciudadanía y los gobiernos. Estamos dispuestos a pagar impuestos para recibir un conjunto de bienes y servicios que nos hagan más iguales y, por eso, le damos al sector público un poder tributario coactivo.

Y por último, la tercera función económica que le pedimos que haga el sector público, es una función estabilizadora. El crecimiento económico que puede proporcionar una economía de mercado, sin ningún tipo de intervención pública, se caracteriza por ser no equilibrado (con problemas de inflación, de paro...), no sostenido en el tiempo (basado sobre todo en operaciones especulativas, en el crecimiento de un solo sector de la economía, en expectativas que no se acaban de cumplir...) y no sostenible (sin tener en cuenta el medio ambiente). Es decir, puede ser que una economía de mercado proporcione un cierto crecimiento pero que este crecimiento, se consiga a expensas de echar a perder puestos de trabajo (paro), a expensas de fuertes subidas de precios, de expectativas que no se mantienen a lo largo del tiempo... Este crecimiento será cíclico. Es decir, la economía vivirá etapas de expansión seguidas de etapas de recesión. El crecimiento económico será inestable. Por lo tanto, en este caso lo que se le pedirá a los gobiernos es que ayuden a la economía a seguir una senda estable, no cíclica. Se les pide que contrarresten el ciclo económico. La función estabilizadora del sector público consiste, pues, en conseguir que la economía crezca lo más equilibradamente posible (con la tasa más baja de paro posible, con la tasa más baja de inflación posible...), lo más sostenidamente posible. El papel protagonista que se le otorga al sector público para conseguir esta función, se debe de sobre todo a la Teoría General de Keynes. Se trata, de una forma muy esquemática, aplicar medidas de crecimiento expansivas en etapas de recesión, para animar a la economía, de calentarla, y a la inversa en etapas de expansión, en este caso hay que enfriarla. Si se está en un momento bajo del ciclo económico, es decir, en recesión, se crece poco, se consume poco, se invierte poco, se exporta poco, hay que actuar para conseguir que los diferentes agentes económicos modifiquen este comportamiento. Hay que incentivar la inversión, el consumo, la exportación.

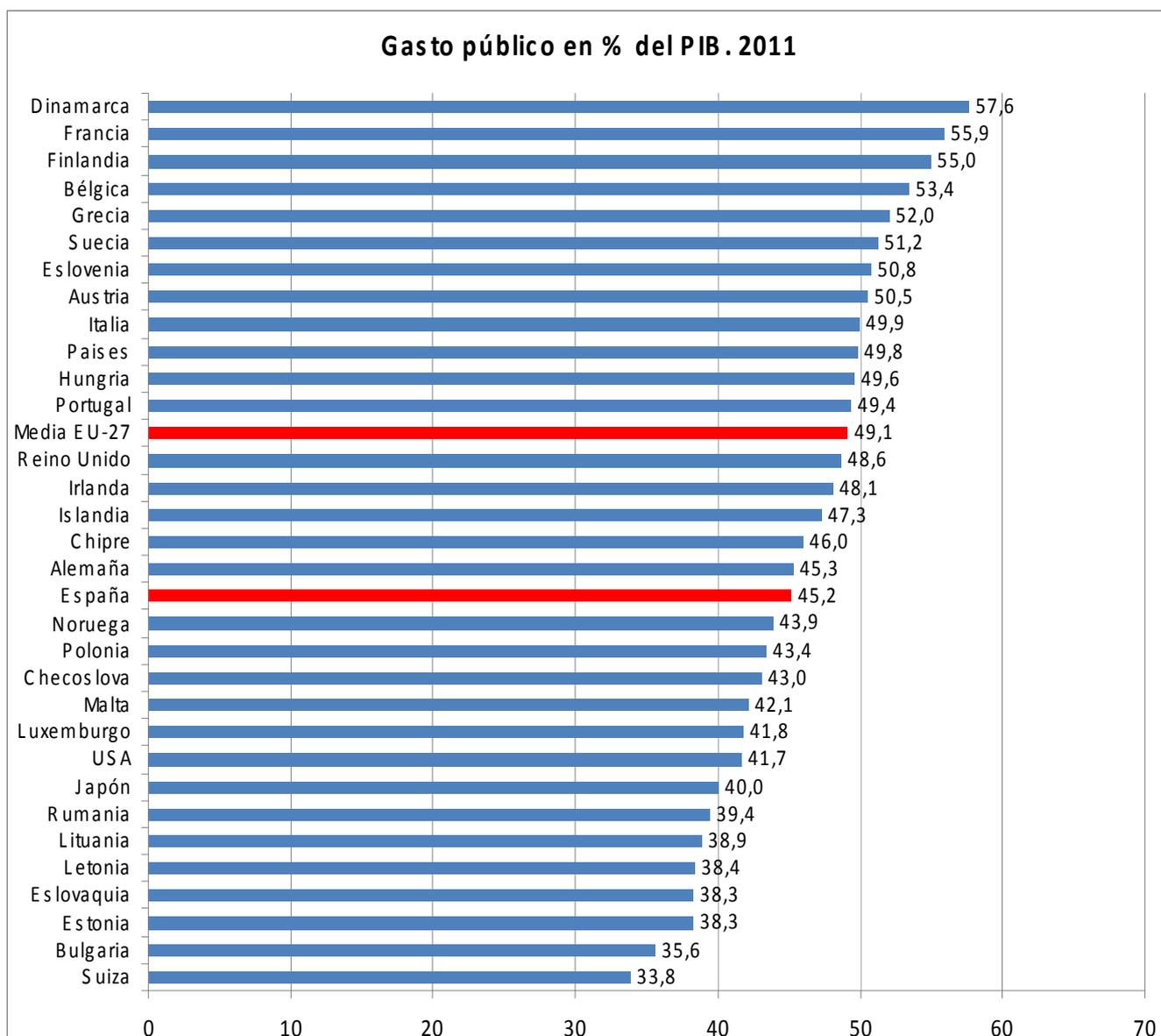
Los gobiernos pueden hacerlo. Actuando, tanto por la banda del gasto, como del ingreso. Y es aquí donde vuelve a aparecer el papel de los impuestos. En etapas de recesión sería recomendable que el sector público gastara (hiciera inversiones, ayudara a las familias, a las empresas) y bajara los impuestos (para aumentar el poder adquisitivo de los individuos e incentivarlos a consumir, a invertir). Es evidente que si recomendamos al sector público que gaste más y baje los impuestos, probablemente tendrá déficit. Así es, en etapas de recesión es posible que exista déficit público. En cambio, en etapas de expansión es más probable que el sector público tenga superávit (o déficit cero), dado que en este caso sería comprensible un nivel más bajo de gasto público y un nivel más alto de impuestos, justo a la inversa del que habría que hacer en una etapa de recesión. Los posibles superávits obtenidos por los gobiernos en etapas de expansión, deberían ser gestionados correctamente, pensando en las posibles futuras etapas de recesión que puedan haber. No hay que decir que el sector público tiene, además de los instrumentos que acabamos de describir y que se enmarcan dentro de su política fiscal (gasto público e ingresos públicos), otros instrumentos para conseguir estabilizar la economía. Se trata, fundamentalmente, de los que se inscriben dentro de la política monetaria, de entre los cuales destaca, el tipo de interés. Siguiendo estos postulados, parecería claro que el que sería recomendable en el actual contexto de crisis económica, sería la aplicación de medidas de crecimiento (de expansión) y no de austeridad.

Estas son sobre el papel las funciones que, desde un punto de vista económico, se le pide que haga el sector público: contribuir a la asignación eficiente de los bienes y servicios que se producen y se consumen en una economía, contribuir al logro de una distribución más equitativa de la renta y la riqueza entre los ciudadanos, y contribuir a que la economía crezca de la manera más estable posible. Lo que acabe haciendo el sector público en los diferentes países tendría que responder a aquello que sus ciudadanos le pidan que haga. Y esto se hace a través de las urnas. No todos los partidos políticos entienden del mismo modo el papel del sector público, algunos le otorgan un rol más relevante y otros menos. Por lo tanto, votando a uno u otro programa electoral, se acaba determinando el peso que tiene la actividad que hace el sector público en un determinado país, en una determinada economía. Es evidente que este proceso de revelación de las preferencias de los ciudadanos a través de las urnas es complejo, intervienen muchos factores. Analizar su funcionamiento y sus problemas sería objeto de otro escrito. Aquí sólo queremos señalar que los diferentes países acaban otorgando un papel diferente en sus gobiernos, le acaban dando una dimensión diferente. En unos le piden que haga más cosas que en otros.

Hay indicadores muy sintéticos que nos permiten ver el peso que se le ha otorgado al sector público en los diferentes Estados. Uno de los más utilizados es el que muestra la relación entre el volumen total de gasto realizado por el sector público y el producto interior bruto (PIB). Este indicador es precisamente el que se ha utilizado para elaborar el gráfico 1, que contiene datos sobre la relación entre el total de gasto público y el PIB en 2011, correspondiendo a diferentes países de Europa, USA y Japón. Los datos nos permiten afirmar

que el peso del sector público al Estado español, en relación a su economía (su PIB), ha sido inferior (un 45,2%) al del conjunto de países que configuran la Unión Europea (un 49,1%). Hay países donde el peso de su sector público en relación al PIB es superior al 50%. Se trata de países como Dinamarca, Francia, Suecia, Finlandia, Bélgica, Grecia, Eslovenia y Austria. En cambio, los países que registran un porcentaje más bajo del gasto público en relación a su PIB son Suiza, algunos países del Europa del Este, Japón y los Estados Unidos. En estos Estados, el peso de aquello que hace el sector público en relación a su PIB, está alrededor de un 40% o por debajo.

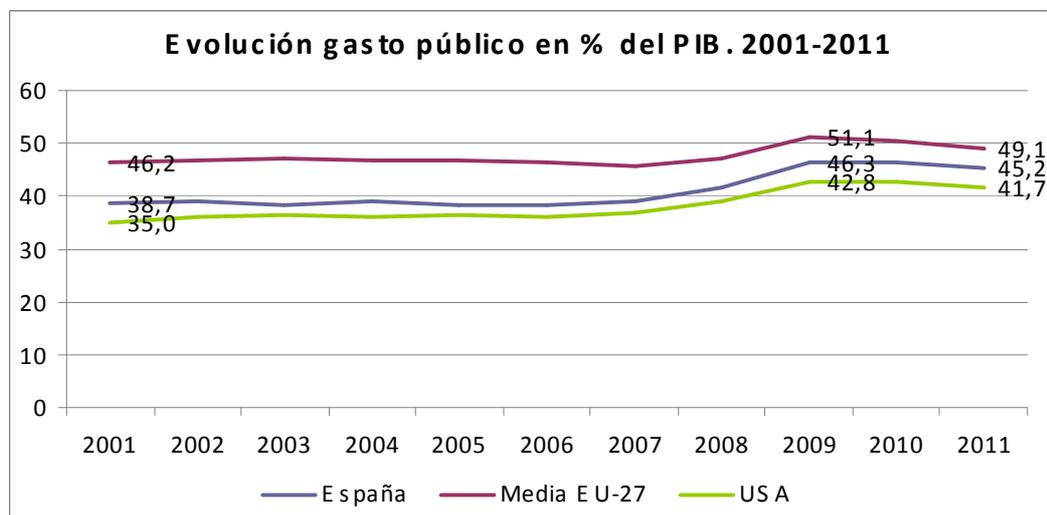
Gráfico 1



El gráfico 2 permite ver la evolución de este indicador a lo largo del periodo 2001-2011 en el Estado español, en la media de los países de la Unión Europea y en los Estados Unidos.

Tal como se puede observar, el peso del gasto público en relación al PIB en el Estado español, ha sido siempre inferior a la del conjunto de países de la Unión Europea. Y el peso que los Estados Unidos otorgan a su sector público es siempre inferior al peso que le otorgan el conjunto de países de la Unión Europea. Generalizando, se podría decir que en Europa el papel que se le pide que haga el sector público es más importante que en Estados Unidos. Tal como se puede observar, los datos del gráfico 2 también muestran el comportamiento que han tenido estos países desde el inicio de la crisis. Los dos primeros años (2008 y 2009) se graban aumentos del gasto público en relación al PIB tanto a USA como Europa. Las medidas de austeridad todavía no habían empezado, al contrario. En cambio a partir del 2010 el peso del gasto público empieza a disminuir. Esto quiere decir que el sector público está disminuyendo su grado de contribución a las funciones que se le habían encomendado. Habría que ver, caso por caso, para poder afirmar cual de estas funciones es la que se ve más perjudicada. Pero, tal como se explicará más adelante, si la disminución se produce en partidas de gasto como la educación, la sanidad, los servicios sociales, la vivienda o las pensiones, la función que se ve relativamente más debilitada es la redistributiva, es decir, habrá probablemente menos equidad, en la medida que disminuye el grado de implicación del sector público en aquellas partidas que contribuyen a la igualdad de oportunidades y que contribuyen a recortar las distancias de renta que hay entre los individuos. Es evidente que este tipo de afirmaciones requieren un análisis más a fondo. En el apartado 4 de este escrito se ofrecerán algunas claves.

Gráfico 2



Hasta aquí hemos visto cuáles son las funciones económicas que tiene el sector público. Hemos visto, pues, que tiene una razón de ser. Y también hemos indicado que hacerlas

necesita ingresos, siendo los impuestos una de sus fuentes principales de recursos. Los impuestos son instrumentos esenciales por el cumplimiento de las tres funciones económicas que le pedimos que hagan los gobiernos. Hace falta que sean utilizados correctamente. Es por eso que la literatura económica nos ofrece un conjunto de principios que tendría que cumplir cualquier sistema impositivo que pretenda ser óptimo. Estos principios son los que se describen en el siguiente apartado.

### 3. ¿Cómo debería ser un buen sistema impositivo? Los principios económicos para una imposición óptima

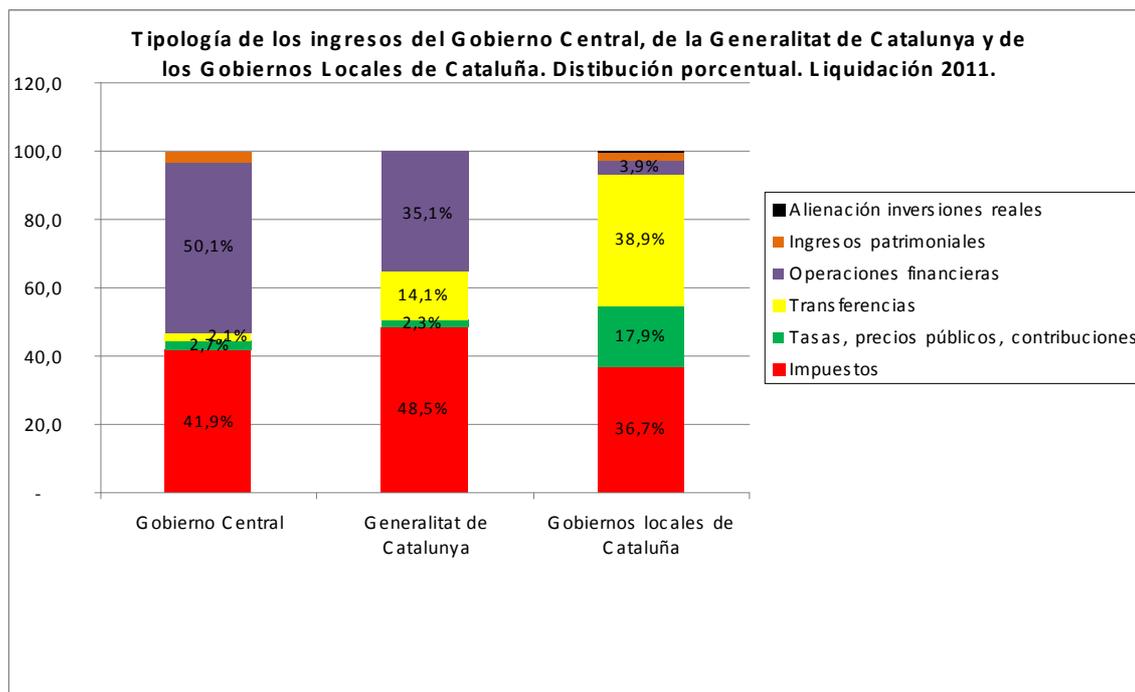
#### 3.1. La importancia cuantitativa de los impuestos dentro del presupuesto de ingresos de los gobiernos

Los impuestos no son la única fuente de ingresos que tienen los gobiernos. Hay otros cómo por ejemplo las tasas. Podríamos decidir financiar un determinado servicio a través de impuestos o a través de tasas. La principal diferencia es que en el primer caso contribuirían a financiarlo el conjunto de los ciudadanos, tanto si hacen uso cómo si no. En cambio, en el segundo caso sólo lo financiarían aquellos que lo utilizan. No hay que decir que los efectos que esto tiene en términos de eficiencia y equidad son muy diferentes. Habrá que analizar, en cada caso, cuál es la mejor opción en función del objetivo que se quiera priorizar. Además hay que tener en cuenta, que no todos los servicios reúnen las condiciones para poder ser financiados mediante tasas, y que el volumen de recursos que se pueden obtener a través de tasas es más limitado que el que se puede obtener a través de los impuestos.

Además de impuestos y tasas, los gobiernos tienen otras vías de obtención de ingresos parecidos a las que tienen los agentes privados. Por ejemplo, se pueden endeudar, pueden vender su patrimonio o pueden sacar rendimiento (alquilarlo...). También puede pasar que un gobierno reciba transferencias de un/s otro/s gobierno/s. Por ejemplo, el gobierno de la Generalitat recibe recursos del gobierno central y de la Unión Europea. Hay que tener en cuenta que se trata de recursos que proceden de impuestos que los ciudadanos han pagado previamente a aquellos gobiernos donantes. Por lo tanto, su origen son los impuestos. Los impuestos acontecen, pues, una de las fuentes principales de obtención de ingresos del sector público. Si queremos que el sector público cumpla con las funciones que antes hemos indicado, tenemos que estar dispuestos a pagar impuestos.

El gráfico 3 muestra la importancia que tienen los impuestos dentro del presupuesto de ingresos del gobierno central, del gobierno de la Generalitat de Cataluña, y del conjunto de los gobiernos locales catalanes.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración pròpia a partir del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Este gráfico 3 muestra que el 41,9% de los ingresos que obtuvo el gobierno central en 2011, procedieron de impuestos. Por la Generalitat de Cataluña, los impuestos le aportaron, aquel mismo año, un 48,5% de su total de ingresos. Y por los gobiernos locales existentes en Cataluña, los impuestos supusieron un 36,7% de sus ingresos. Justo es decir que en este último caso, las tasas y los precios públicos tienen un peso más importante dentro de la estructura de ingresos (suponen un 17,9%) que para el resto de gobiernos (este porcentaje es de un 2,7% en el caso del gobierno central y de un 2,3% en el caso del gobierno de la Generalitat de Cataluña). Esto es debido a que el tipo de servicios que prestan los municipios (alcantarillado, recogida de desechos, etc.) permiten, en mayor medida, la aplicación de tasas y precios públicos.

El gráfico 3, permite observar también que las operaciones financieras (fundamentalmente el endeudamiento), han acontecido una fuente muy importante de recursos por nuestros gobiernos. Sobre todo por el gobierno central. De hecho, en 2011 los ingresos procedentes de estas operaciones constituyeron la primera vía, en orden de importancia cuantitativa, de obtención de ingresos. La mitad de los recursos (el 50,1%) del gobierno central procedieron de operaciones financieras (endeudamiento). Para la Generalitat de Cataluña las operaciones financieras aportaron el 35,1% de sus ingresos. Son los

Gobiernos Locales, los que, en términos relativos, menos recurrieron a este tipo de operaciones para obtener financiación (representan un 3,9% de su presupuesto de ingresos).

Las transferencias son una importante fuente de ingresos por los gobiernos locales (representan el 38,9% de su presupuesto de ingresos). Estas proceden sobre todo del gobierno central, pero también la Generalitat de Cataluña canaliza recursos hacia estos gobiernos. Tal como hemos indicado anteriormente, el origen de estos recursos no es otro que los impuestos que los ciudadanos han pagado previamente a los gobiernos donantes. Es decir, una parte de los impuestos que los ciudadanos pagamos en el gobierno Central, es transferida a la Generalitat de Cataluña y a los entes locales catalanes. Y una parte de los impuestos que los ciudadanos pagamos a la Generalitat es también transferida a los gobiernos locales.

Todos estos datos sirven para ilustrar la importancia de los impuestos como fuente de ingresos de los gobiernos. Por lo tanto, es razonable que nos planteemos ahora como tendría que ser un buen sistema impositivo, como se tendría que diseñar.

### 3.2. Un sistema impositivo óptimo: los principios

Un buen sistema impositivo es aquel que está diseñado pensando en que hace falta que se cumplan un conjunto de principios que son los que se describen a continuación:

**a)** En primer lugar, un buen sistema impositivo tendría que dar cumplimiento a un principio de suficiencia. Si tal como hemos visto anteriormente, le pedimos al sector público que cumpla con un conjunto de funciones, los recursos obtenidos a través de los impuestos, tendrían que poder cubrir ampliamente el gasto que comporta el ejercicio de estas funciones. Es decir, los ingresos obtenidos con los impuestos tendrían que ser suficientes, para cubrir la actividad de los gobiernos. Esto quiere decir que un buen sistema impositivo es aquel que integra impuestos que graban bases imponibles amplias, como la renta o el consumo. Si lo que le pedimos al gobierno es que preste servicios como la educación o la sanidad, tenemos que estar dispuestos a que se nos graben "cosas" importantes, como es ahora nuestra renta. Difícilmente los gobiernos obtendrán recursos suficientes para hacer aquello que les pedimos que hagan, grabando sólo, por ejemplo, el consumo de tabaco o de alcohol, o la matriculación de vehículos. Los impuestos con bases imponibles más amplias que disponemos son, el IRPF, el IVA y el impuesto sobre sociedades. Estos son los impuestos que más contribuyen a dar suficiencia financiera en nuestros gobiernos. Por lo tanto, cuando diseñamos un sistema impositivo este tipo de impuestos son imprescindibles.

**b)** En segundo lugar, un sistema impositivo tiene que ser eficiente. Esto quiere decir que tiene que procurar distorsionar lo menos posible la actividad del mercado, tiene que afectar lo menos posible las decisiones que tomaríamos los individuos si no hubieran impuestos. Está

claro que los impuestos interfieren en nuestras decisiones, y esto puede dar lugar a situaciones económicas menos eficientes. Hay que procurar minimizarlas. Por ejemplo, cuando se establece un impuesto que graba el consumo de un bien, quizás decidiremos dejar de consumirlo, o consumir menos. Con esto estaremos interfiriendo en el mercado de este bien y en lo otros bienes, probablemente cambiará la relación entre sus precios, provocando pérdidas de eficiencia. Hay impuestos más distorsionadores que otros, encontrar uno que no distorsione nada, es una tarea muy difícil para no decir imposible. Es decir, es muy difícil a la práctica encontrar un impuesto que sea totalmente neutral, que no nos haga reaccionar y tomar decisiones que alteren el equilibrio del mercado. Todos los impuestos generan el que denominamos "exceso de gravamen". Pues bien, habría que procurar minimizar este exceso. La existencia de los impuestos siempre tiene costes en términos de eficiencia que habría que procurar minimizar.

c) En tercer lugar, un sistema impositivo tiene que ser equitativo, tiene que ser percibido por la ciudadanía como "justo". Hay dos criterios que se utilizan para medir el grado de equidad que se consigue a través de un impuesto o de un sistema impositivo. Uno es el criterio del "beneficio", y el otro lo de la "capacidad de pago". En el primer caso, se considera que es equitativo que los ciudadanos paguen a sus gobiernos en función del beneficio que reciben. En cambio, en el segundo caso se considera que es equitativo que los ciudadanos paguen a sus gobiernos en función de su renta (capacidad económica). La diferencia es sustancial. Si utilizáramos el criterio del "beneficio" para financiar, por ejemplo, la sanidad o la educación, sólo contribuirían a pagar estos servicios aquellos que los utilizaran (los que se beneficiaran). En cambio si utilizáramos el criterio de la capacidad de pago, todos los ciudadanos contribuirían a pagarlos, y lo harían en función de su capacidad, sin tener en consideración el grado de utilización de los servicios, incluso podría pasar que algunos de ellos ni los utilizaran. Usar el criterio de la capacidad de pago nos lleva a tener que decidir el grado de progresividad que queremos que tengan los impuestos. Es decir, nos lleva a tener que decidir cuánto de diferente tendrán que pagar los individuos en relación a su renta. Si resulta que lo que pagan de impuestos los individuos que más renta tienen, es relativamente mucho más alto del que pagan los individuos que menos renta tienen, estaremos ante un sistema impositivo progresivo; en cambio si la diferencia es pequeña, estaremos ante un sistema regresivo. El diseño, pues, de un buen sistema impositivo no se escapa de tener que plantearse estas cuestiones ligadas a la equidad. El grado de redistribución que puede hacer el sector público a través de sus ingresos depende, precisamente, del grado de progresividad de su sistema impositivo. Hay impuestos que permiten de manera más fácil que otras la determinación del grado de progresividad del conjunto del sistema impositivo. Se trata, concretamente, de aquellos que gravan directamente la renta y la riqueza de los individuos, como por ejemplo, el IRPF, el impuesto de sucesiones, el impuesto de patrimonio, el impuesto sobre sociedades...

**d)** Un buen sistema impositivo tiene que ser, en cuarto lugar, flexible. Tal como se ha explicado anteriormente, una de las funciones que tiene el sector público es la de contribuir a que el crecimiento económico sea lo más estable posible, y para hacerlo, hace falta que su actuación sea contracíclica. Es decir, hace falta que actúe de forma expansiva en épocas de recesión económica, y hace falta que actúe de forma restrictiva en épocas de expansión económica. Los impuestos pueden acontecer un instrumento a manos de los gobiernos para hacer, precisamente, esta función contracíclica. En este caso, hay que decir que hay impuestos, los más flexibles, que hacen esta función de forma automática. Es decir, son estabilizadores automáticos de la economía. Se trata de los impuestos que gravan la renta y el consumo. Por ejemplo, cuando la economía va mal, cuando hay recesión, la renta de los individuos disminuye, y por lo tanto, de forma automática también disminuirá lo que tendrán que pagar en concepto de impuesto de la renta; no por que se haya bajado el impuesto, si no que se ha bajado su renta. El impuesto se ha adaptado automáticamente al comportamiento del ciclo. Es flexible. Por el contrario, hay impuestos que son más rígidos, como por ejemplo, los que gravan la propiedad inmueble. Por lo tanto, conviene que dentro de la cesta de impuestos de los gobiernos existan algunos de flexibles, para poder contribuir, de forma más o menos automática, a la estabilidad del ciclo económico.

**e)** En quinto lugar, un buen sistema impositivo tendría que ser sencillo de administrar. Es importante minimizar los costes que supone la gestión, la administración y la inspección de los impuestos. Hay que tener en cuenta tanto los costes directos (por ejemplo, el coste del personal que trabaja a la administración tributaria,...), como los indirectos (por ejemplo, el tiempo que supone para el ciudadano entender y llenar los impresos de los diferentes impuestos,...). Hay que facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Hay que incentivarlo a hacerlo bien y, por supuesto, hay que perseguir la evasión y el fraude fiscal. No habrá servido de nada diseñar unos impuestos muy eficientes y equitativos si después nos olvidamos del trámite administrativo. Precisamente, esto puede ser la causa de una grand inequitat, de una gran injusticia. La gestión y la administración acontecen un peldaño imprescindible para disponer de un buen sistema impositivo. El ciudadano tiene que poder confiar en esta administración.

**f)** Y por último, un buen sistema impositivo tiene que ser transparente, tiene que ser entendido por la ciudadanía. Se trata del principio de perceptibilidad. El ciudadano tiene que entender lo qué paga a sus gobiernos y tiene que saber qué recibe a cambio. Sólo de este modo se puede producir un adecuado proceso de rendimiento de cuentas. Hemos dicho anteriormente, que el trato es que el ciudadano admite convertirse en contribuyente por que entiende que es bueno que sea el sector público quién preste determinados bienes y servicios. El ciudadano es, pues, quien controla este contrato y quien cada x tiempo, generalmente cada cuatro años, pasará cuentas en las urnas. Se tiene que evitar que el ciudadano tenga ilusión fiscal, es decir, se tiene que evitar que el ciudadano piense que los servicios que presta el sector público no cuestan nada, o menos de lo que realmente cuestan. Nada es gratuito, todo se acaba pagando de una manera u otra, ya sea a través de

impuestos, de tasas, de endeudamiento, o vendiéndose el patrimonio. El ciudadano tiene que poder percibir cuál es su contribución, para poder valorar si lo que recibe a cambio vale o no la pena. Es evidente que algunos impuestos son más perceptibles que otros. Por ejemplo, el IRPF es muy perceptible, nos damos cuenta cuando lo pagamos y sabemos exactamente cuánto pagamos. Es un impuesto directo. En cambio, hay otros que, posiblemente, no siempre somos tanto conscientes que los pagamos, son los impuestos indirectos, como por ejemplo el IVA. No siempre tenemos tan claro qué cuantía de IVA hemos acabado pagando al cabo del año. Las tasas y los precios públicos son también muy perceptibles. Sabemos muy bien cuando nos cuesta el billete de bus o la tasa de basura y lo ligamos directamente al servicio que recibimos a cambio. Es bueno facilitar al ciudadano que ligue lo que paga y lo que recibe, de este modo la ciudadanía estará fiscalmente más formada y, por que no decirlo, democráticamente más avanzada, dado que le facilitaremos el ejercicio del rendimiento de cuentas a través de las urnas.

Estos son los principios que tendrían que inspirar el diseño de un buen sistema impositivo. Es evidente que este es un marco teórico y que, difícilmente, se podrá conseguir cumplir todos a la vez y con la misma intensidad. Habrá que priorizar. Es probable, por ejemplo, que los ciudadanos de un determinado Estado prefieran que su sistema impositivo priorice la eficiencia por encima de la equidad, o que sea a la inversa por los ciudadanos de otro Estado. Esto habrá que resolverlo una vez más en las urnas. Lo que si hay que tener claro es que cada impuesto tiene unas características que lo hacen más adecuado para conseguir uno u otro de estos principios. Hay que saberlos usar bien, hay que tener claro qué objetivo se quiere lograr con cada uno de ellos. Dentro de un cesta impositiva diversificada cada impuesto tiene que tener asignado su papel. No todos sirven para todo, pero todos ellos sirven para algo, todos ellos tienen una razón de ser.

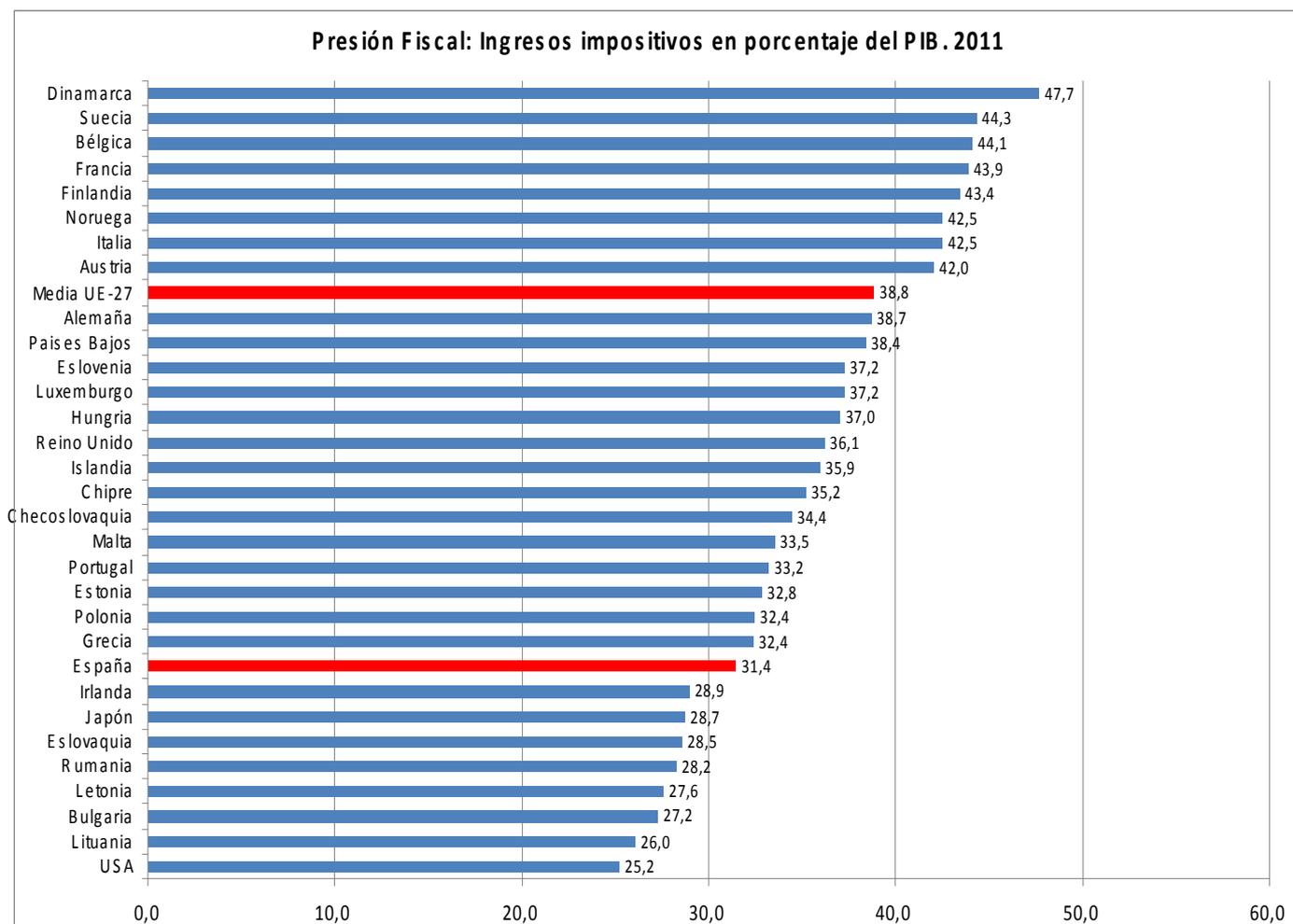
Analizar cómo es el sistema impositivo de un determinado país, puede decir mucho sobre el papel que los ciudadanos de este país le otorgan a su sector público. Puede decir mucho sobre qué tipo de sociedad se trata. En teoría nos está dando información sobre sus preferencias, sobre cuánto está dispuesta a pagar para que el sector público pueda cumplir con sus funciones, sobre qué tipos de impuestos está dispuesta a pagar (tiene o no un impuesto que graba el patrimonio? se graban o no las sucesiones?), sobre qué grado de progresividad está dispuesta a aceptar, sobre hasta qué punto castiga las conductas de evasión y de fraude fiscal... En definitiva nos habla de sus valores. El diseño de un sistema impositivo es una cuestión muy técnica, pero que se mueve en el terreno de los valores y, por lo tanto, sólo se puede resolver en el terreno de la negociación, del pacto, es decir, de la política, de las urnas, buscando siempre el más amplio consenso posible sobre los principios que lo tienen que inspirar y lo tiene que hacer funcionar.

## 4. ¿Qué indicadores usamos para medir el peso y los efectos de los impuestos? ¿Nos pueden ayudar para explicar qué está pasando en nuestra casa?

### 4.1. Indicadores del peso de los impuestos y su impacto sobre una posible reducción de la desigualdad

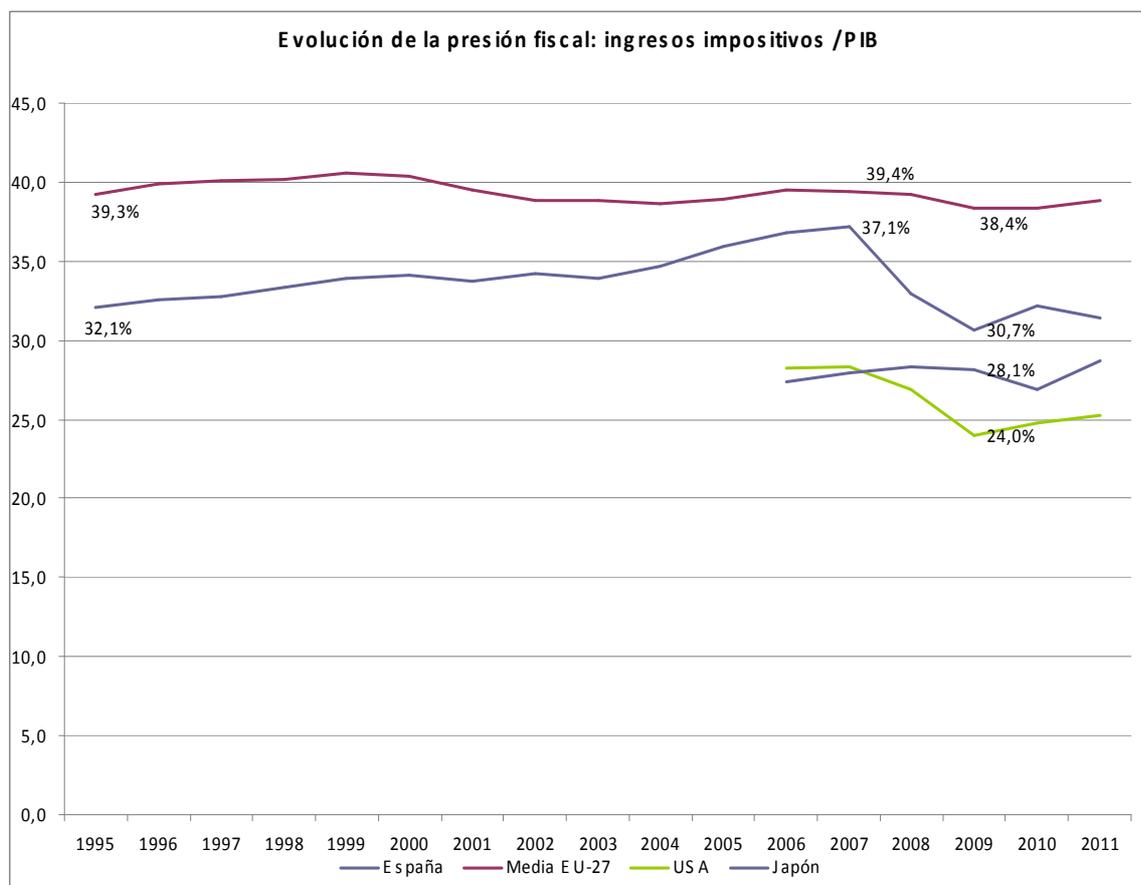
Hay un indicador muy sencillo que permite coger el peso que tienen los impuestos por una determinada economía. Se trata de la presión fiscal, que se calcula como el cociente entre los impuestos que se pagan y el PIB que, como sabemos es un indicador del volumen de renta de un país. Si en un país esta relación (la presión fiscal) es elevada, nos indicará que sus ciudadanos están dispuestos a pagar una parte importante de su renta a sus gobiernos, para que estos puedan prestar los servicios que, previamente, se los han sido encomendados. En cambio, si el resultado de aquel cociente es bajo, es decir, si la presión fiscal es baja, querrá decir que se trata de una sociedad donde el potencial que tiene su sector público es menos relevante. El gráfico 4 recoge la presión fiscal (ingresos impositivos/PIB) del año 2011 correspondiente a los diferentes países europeos, a USA y en el Japón. Tal como se puede apreciar, hay países donde su presión fiscal está bastante por encima de la media europea (Dinamarca, Suecia, Bélgica, Francia, Finlandia, Noruega, Italia y Austria). Se trata, pues, de países donde el peso de su sector público es más alto. Los ciudadanos de estos Estados otorgan a sus gobiernos un papel más relevante en la solución de los problemas económicos, entre los cuales hay el de conseguir una redistribución de la renta más equitativa. En cambio, a la cola de la clasificación hay aquellos países donde, dada su menor presión fiscal, el papel que sus gobiernos podrán jugar a la hora de conseguir mejoras en la redistribución de la renta, será también más pequeño. De este listado de 31 países, España se encuentra en la novena posición empezando por la cola. Por lo tanto, no es osado decir que se trata de un país donde el peso que sus ciudadanos están dispuestos a dar al sector público es relativamente pequeño. El año 2011, la presión fiscal en el conjunto del Estado español fue de un 31,4%, mientras que la media europea se situó al 38,8%. El país donde este porcentaje es más alto es Dinamarca (47,7%) y el país donde es más bajo es USA (25,2%). Es evidente que no podemos esperar que los efectos de la actuación de los gobiernos de estos Estados sean los mismos.

Gráfico 4



La presión fiscal en el Estado español ha sido siempre más baja que la media europea, tal como muestra el gráfico 5, que recoge su evolución a lo largo del periodo 1995-2011. Antes de la actual crisis económica, el peso de los impuestos en relación al PIB había seguido en España una senda de crecimiento, pero siempre por debajo de la de los países de la Unión Europea. Es destacable el cambio que se produce a partir del año 2007. Sólo en dos años, del 2007 al 2009, se produce una fuerte bajada. El peso de los impuestos en España era, antes del inicio de la crisis económica, del 37,1% del PIB (año 2007) y pasa a ser del 30,7% en 2009. Paralelamente, el gráfico 5 permite observar que en conjunto, la reducción de la presión fiscal en los países europeos, no ha sido ni mucho menos tan severa como la que se ha producido en España. El gráfico también incluye el comportamiento de la presión fiscal en USA y en Japón a partir del inicio de la crisis. Tal como se puede ver, en USA después de una bajada de la presión fiscal en 2007, se observa una tendencia a subir a partir del 2009, cosa que también pasa en Japón.

Gráfico 5



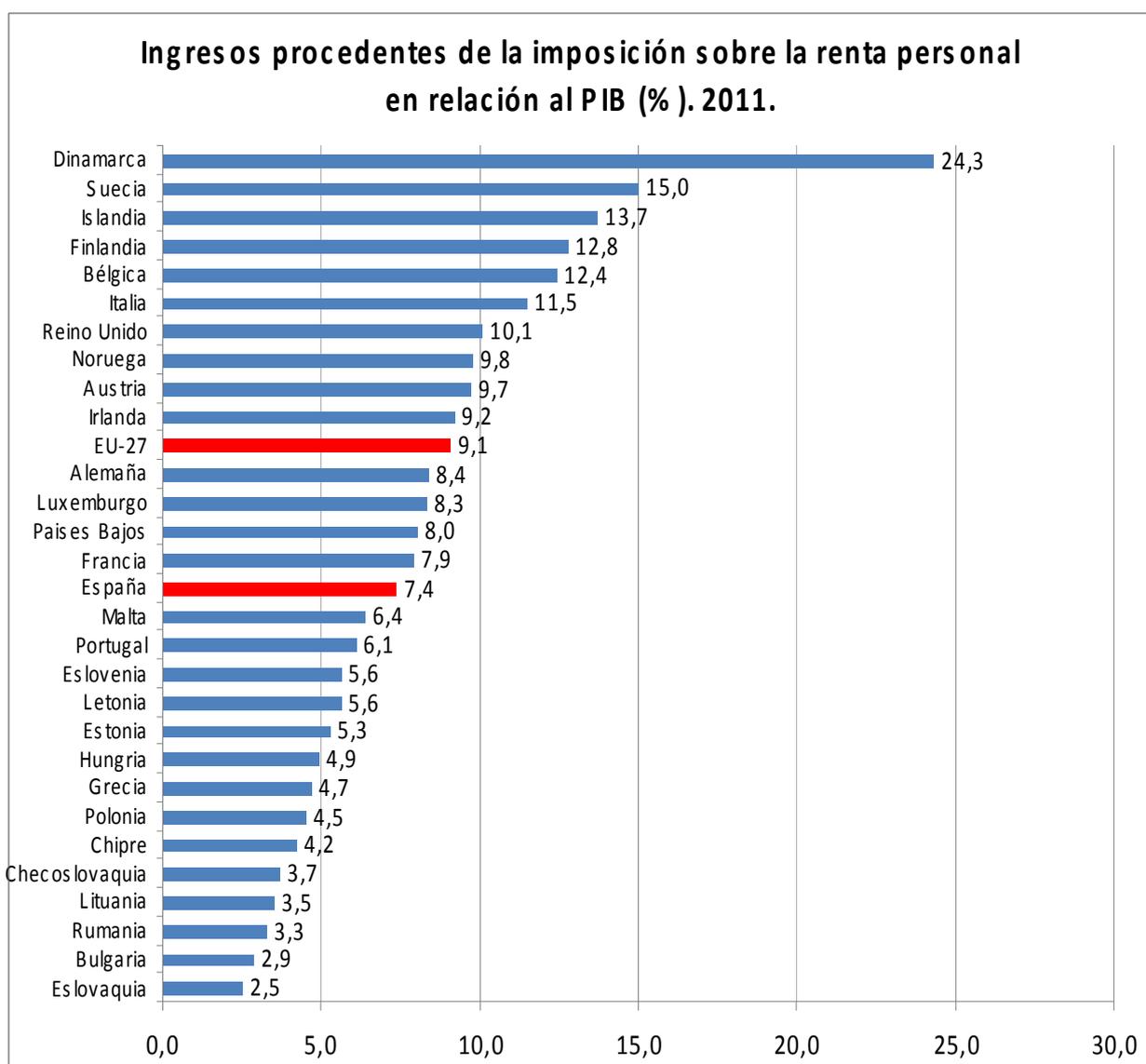
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Los impuestos, tal y como se ha ido diciendo en este escrito, son un instrumento muy importante de redistribución de la renta. Y dentro del sistema impositivo, los impuestos directos que gravan la renta de las personas, acontecen uno de los mecanismos más adecuados para lograr una disminución de la desigualdad. A través de un impuesto como nuestro IRPF se puede conseguir, según cual sea su grado de progresividad, más o menos redistribución.

La relación entre los ingresos obtenidos a través de la imposición sobre la renta de las personas físicas y el PIB, es un indicador del peso que tiene este tipo de imposición en una determinada economía. Y por lo tanto, permite hacernos una idea del potencial redistribuidor que tiene el sector público de esta economía por la vía de los ingresos. El gráfico 6 compilación precisamente esta información. En un país como Dinamarca los ingresos que el sector público obtiene procedentes de los impuestos que gravan directamente la renta de las personas, representan casi una cuarta parte de su PIB (un 24,3% en 2011), en España este porcentaje es de un 7,4% y en conjunto de países de la Unión Europea de un 9,1%. Es evidente que no se pueden sacar conclusiones de estos datos sin hacer análisis más

profundizados sobre, por ejemplo, como se cuantifica en cada caso, la renta de las personas, qué tratamiento reciben las rentas que proceden del trabajo y qué las que proceden del capital, cuáles son los tipos impositivos que se aplican a las rentas más elevadas y qué a las más bajas, etc. Sin embargo, los datos del gráfico 6, el que sí nos proporcionan, es una fotografía del peso que cada Estado da a uno de los principales instrumentos de redistribución que tiene el sector público por el lado de los ingresos. Es evidente que en un Estado como Dinamarca la imposición sobre la renta tendrá un potencial redistribuidor mucho más elevado que el que pueda tener en el Estado español.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat 2013.

De todos modos, a pesar de lo que se acaba de decir sobre la potencialidad que tienen los impuestos para conseguir disminuir las diferencias de renta entre los individuos, la literatura económica muestra que, en general, se consigue una mayor disminución de las desigualdades a través del gasto público. Es decir, se observa que el que más consigue recortar las distancias entre la renta de los que más tienen y los que menos tienen, son los programas de gasto público, y dentro de esta, los programas de gasto social. Por lo tanto, no hay bastante al recaudar los impuestos de forma progresiva, haciendo pagar relativamente más a los que más tienen, si no que hace falta que los recursos un vez recaudados, sean destinados en programas de gasto social (sanidad, protección social, pensiones ...).

Es decir, los estudios realizados sobre el papel redistribuidor del sector público, parecen poner de manifiesto que el sistema impositivo juega un papel importante a la hora de conseguir mitigar las desigualdades entre la renta de los individuos<sup>2</sup>. Y dentro del sistema impositivo el impuesto que graba la renta personal, dado su carácter progresivo, acontece el instrumento que tiene un carácter más redistribuidor. Sin embargo, estos estudios muestran que el principal instrumento de redistribución que tiene el sector público es el gasto social, fundamentalmente, aquella que se realiza a través de prestaciones monetarias que llegan directamente a las personas (el dinero es recibido directamente por sus perceptores), como por ejemplo, las pensiones, el subsidio de paro, las ayudas monetarias de carácter asistencial, etc.

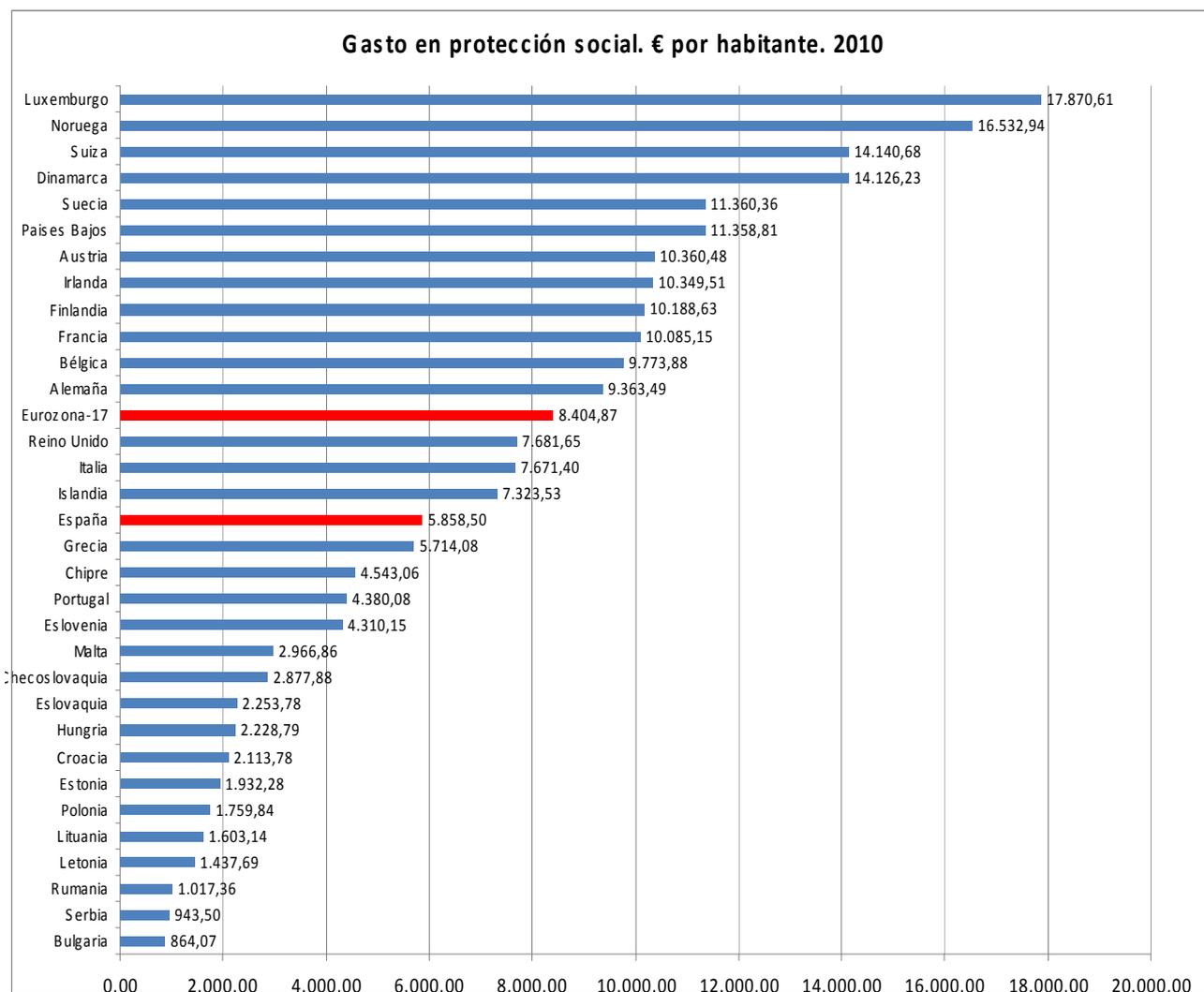
Así pues, el que más conseguiría recortar las distancias de renta es el gasto social de carácter monetario realizado por el sector público. Esto no quiere decir que los servicios y las prestaciones sociales no monetarias que hacen los gobiernos, como por ejemplo, la educación o la sanidad, no tengan un efecto redistribuidor. Lo tienen, pero, la mayoría de los estudios consultados parecen poner de manifiesto que si bien también consiguen disminuir la desigualdad, su impacto es menor que el que se consigue a través de las prestaciones sociales monetarias recibimientos directamente por sus perceptores.

La conclusión de este tipo de estudios parecería clara, el gobierno que más contribuiría a disminuir la desigualdad sería aquel que consiguiera sus ingresos relativamente más a través de una imposición progresiva sobre la renta de las personas, y que posteriormente los destinara a partidas de gasto social realizado a través de pagos directos (prestaciones de carácter monetario) a aquellos ciudadanos que más lo necesitaran.

Hasta ahora se han ofrecido datos referidos al uso de los impuestos en el Estado español y al conjunto de países europeos. Ahora el gráfico 7 nos permite ver cual ha sido el gasto por habitante que han realizado en la prestación de servicios de protección social. Por lo tanto, el conjunto de la información proporcionada en este apartado nos habrá permitido comprobar cual ha sido la actuación de los gobiernos, tanto por la banda del ingreso, como la banda del gasto.

<sup>2</sup> Vean Ayala, L.; Martínez, R.; Ruíz-Huerta, J. (2013); Consejo Económico y Social (2013)

Gráfico 7



*Nota: Este gasto incluye, concretamente, el gasto realizado en sanidad, en la prestación de servicios para la gente mayor, para la familia e infancia, para personas con alguna discapacidad, para las personas en paro, y para la prestación de servicios destinados a paliar la exclusión social (no incluye, por lo tanto, las pensiones).*

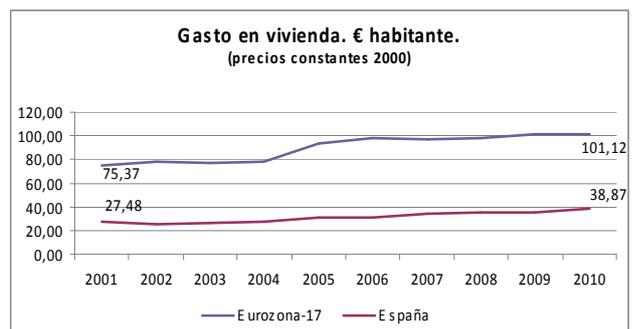
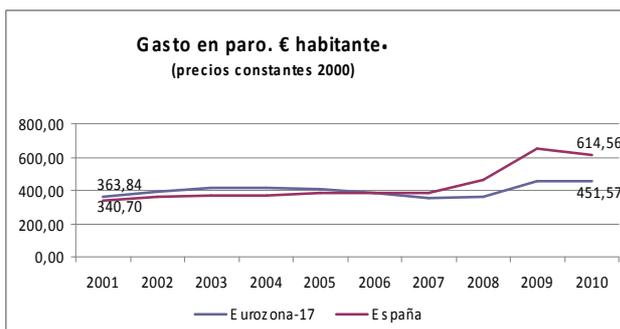
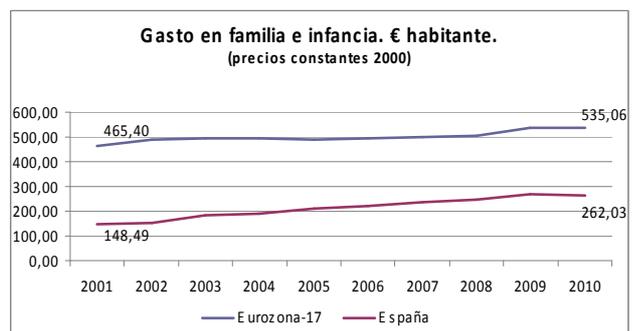
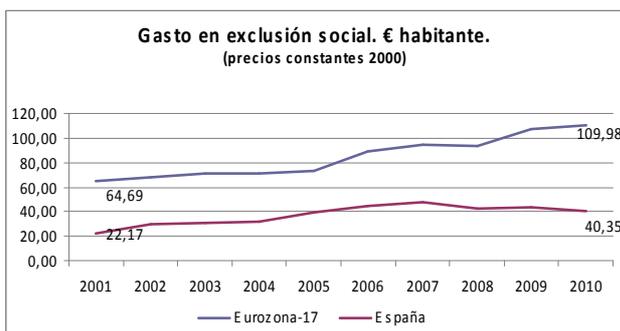
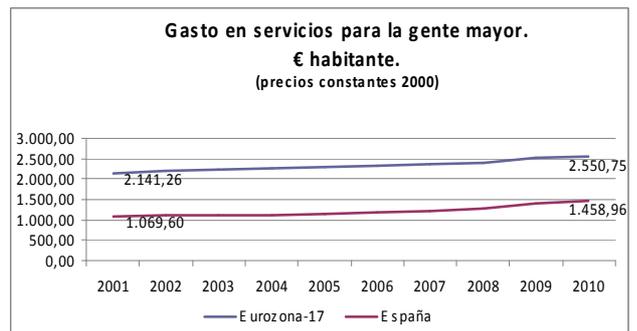
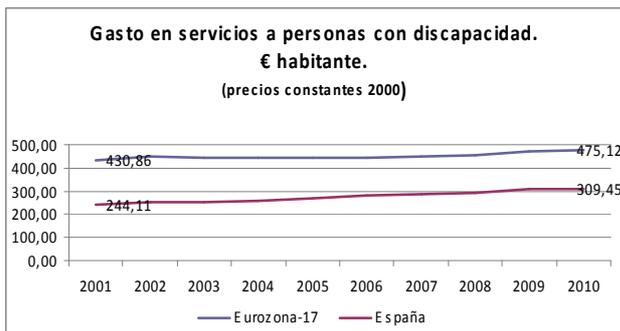
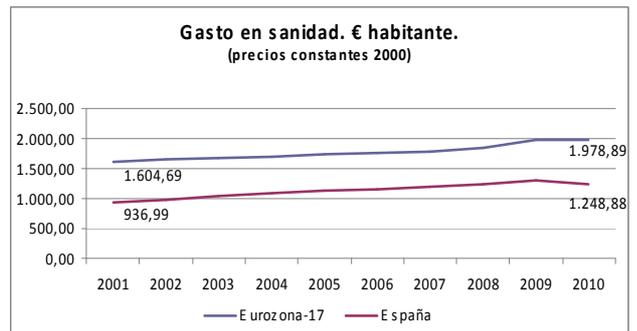
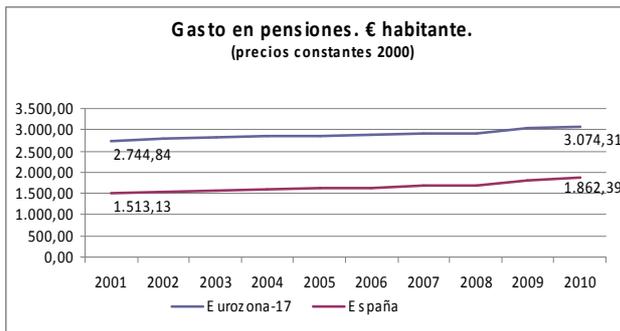
*Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat 2013.*

Tal como se puede ver, el volumen de gasto por habitante realizado en protección social por los diferentes países europeos es muy diverso. La media se situó en 8.404,87 euros por habitante, en 2010. En España fue de 5.858,50 euros por habitante. Los países donde este gasto por habitante es más elevada son Luxemburgo (17.870,61 euros por habitante), Noruega (16.532,95 euros por habitante), Suiza (14.140,68 euros por habitante) y Dinamarca (14.126,23 euros por habitante).

A continuación, el gráfico 8 contiene el volumen de gasto por habitante realizado en los diferentes servicios y prestaciones que forman parte del gasto en protección social, así como el realizado en pensiones y en sanidad. Los datos están referidos en el Estado español y al conjunto de países que forman parte del euro-zona. El periodo analizado va del año 2001 al 2010, y los datos se ofrecen a precios constantes del año 2000. Tal como se puede observar, en España este gasto ha sido siempre inferior a la media del conjunto de países que forman el euro-zona, excepto el gasto en paro que, a partir de la crisis económica, es superior. El elevado número de parados que hay en el Estado español ha hecho que las prestaciones de paro hayan pasado de representar el 10,7% del total de gasto en protección social en 2001, al 14,1% en 2010.

En algunos casos si se compara la situación existente en 2001 con la del 2010, se observa que la distancia entre el gasto por habitante realizado en España y el realizado en el conjunto de países del euro-zona, todavía se hace más grande. Se trata, por ejemplo, del gasto en sanidad, en exclusión social, en la prestación de servicios para la gente mayor, y en vivienda. Es decir, en estos casos incluso nos vamos alejando de aquello que hace la media de los países europeos.

**Grafico 8**



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat 2013.

#### 4.2. ¿Cómo medimos el impacto redistribuidor de la actuación del sector público?

Para medir los efectos que tiene la actuación del sector público en la distribución de la renta, se utilizan varios indicadores, de entre los cuales uno de los más utilizados, es el llamado índice de Gini. Este índice es una medida del grado de concentración de la renta entre los individuos de un determinado país. Puede tomar valores que están entre 0 y 1. Si toma el valor 0 quiere decir que todos los individuos tienen el mismo volumen de renta, y si toma el valor 1 quiere decir que un solo individuo concentra toda la renta del país. Así pues, cuando más se acerca a 0 más igualitaria es la distribución de la renta, hay más equidad. En cambio, cuando más se acerca a 1 refleja más desigualdad.

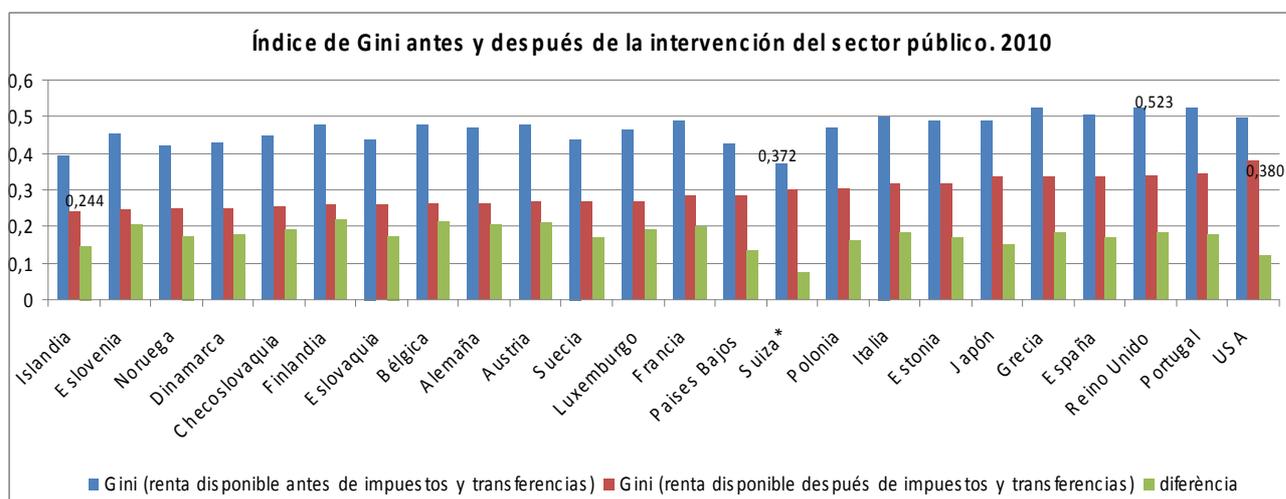
Lo que se suele hacer para ver si la actuación del sector público ha conseguido una redistribución de la renta entre los ciudadanos más igualitaria, es comparar el valor que toma el índice de Gini antes y desprendido de la intervención de los gobiernos. Es decir, primero se calcula el índice teniendo en cuenta la renta inicial que tienen los individuos antes de pagar impuestos y antes de recibir cualquier prestación o servicio del sector público. Y desprendido se vuelve a calcular teniendo en cuenta la renta disponible que tienen los individuos una vez han pagado los impuestos y han recibido prestaciones y servicios de sus gobiernos. El gráfico 9 compila, precisamente, este cálculo por un conjunto de países. La primera columna indica el valor que toma el índice de Gini antes de la intervención del sector público con datos del año 2010. Estos datos indican que ya de entrada, incluso antes de la intervención pública, la distribución de la renta entre los ciudadanos es más igual en unos países que en otros. Se trata de países como Suiza (el índice de Gini es de 0,372), Islandia (0,393), Noruega (0,423), Países Bajos (0,424) o Dinamarca (0,429). Y en cambio otros países ya son inicialmente más desiguales. Se trata del Reino Unido (el índice de Gini es de 0,523), Portugal (0,522), Grecia (0,522), España (0,507) e Italia (0,503).

Lo que es interesante es ver qué pasa cuando se vuelve a calcular el índice no con la renta inicial, si no con la disponible desprendido de la intervención del sector público, que es lo que recoge la segunda columna del gráfico 9. Tal y como se puede ver, en todos los casos el índice de Gini es más pequeño que antes de la intervención pública. De entrada podemos afirmar, pues, que en todos los países la distribución de la renta después de la actuación de los gobiernos es más igual que la distribución inicial. Es decir, en todas partes la intervención pública consigue una distribución más equitativa. Esta es pues una observación interesante: el sector público tiene instrumentos para conseguir una sociedad más equitativa, más igual. Dado que la intervención del sector público no es la misma en todos los Estados, tal como hemos visto en el apartado anterior, el impacto sobre el grado de redistribución que se consigue tampoco es el mismo. De los países analizados, los que consiguen una sociedad más igualitaria, un vez han intervenido sus gobiernos, son Islandia (el índice de Gini es de 0,244), Eslovenia (0,246), Noruega (0,249), Dinamarca (0,252), Checoslovaquia (0,256) y Finlandia

(0,260). Y los que acaban teniendo, incluso con la intervención del sector público, una distribución más desigual de la renta son USA (el índice de Gini es de 0,380), Portugal (0,344), Reino Unido (0,341), España (0,338), Grecia (0,377) y Japón (0,336).

La tercera columna del gráfico 9, recoge la diferencia entre el índice de Gini antes y después de la intervención del sector público. Por lo tanto, allá donde esta diferencia es muy grande quiere decir que la intervención pública ha sido muy importante para conseguir una disminución de la desigualdad. Tal y como se puede observar se trata, principalmente, de países como Finlandia, Bélgica, Austria, Eslovenia y Alemania. En estos países, pues, la manera de intervenir que han tenido sus gobiernos, ha jugado un papel relevante para lograr una mayor igualdad.

**Gráfico 9**

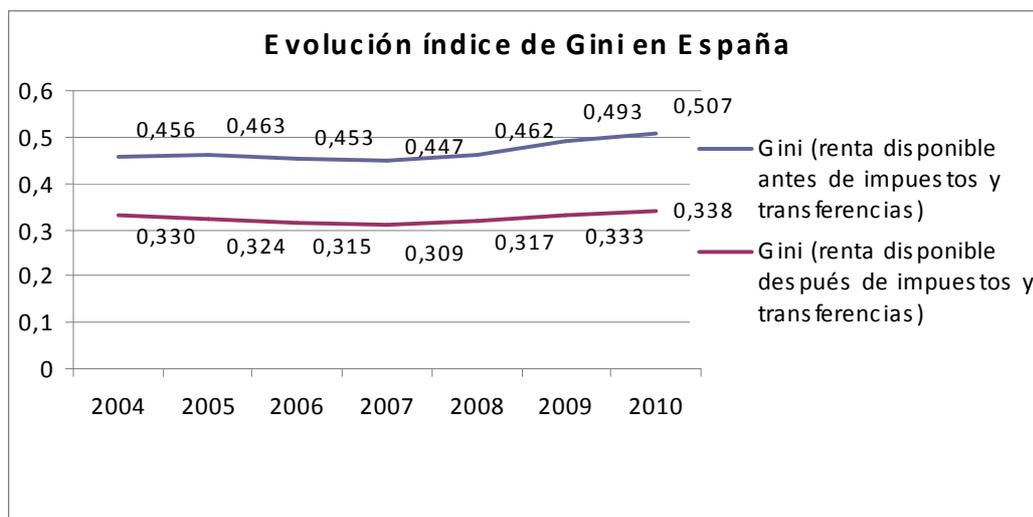


(\*) 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE.

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

El gráfico 10 muestra la evolución del índice de Gini en el Estado español antes y después de la intervención del sector público, durante los años 2004-2010. Tal como se puede observar de estos siete años, en 2007 es el que se registra unos índices de Gini más bajos, tanto antes como desprendido de la intervención del sector público. Es decir, en 2007 es el año en que la distribución de la renta es más igual. A partir de este año, y coincidiendo con el inicio de la crisis económica, la desigualdad crece. La renta inicial de los ciudadanos, la que tienen antes de la intervención del sector público, es cada vez más desigual, y la actuación de los gobiernos, si bien consigue una distribución más igualitaria, cada vez lo consigue menos<sup>3</sup>.

**Gráfico 10**



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE.

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

3 Para ver un análisis profundo vean Cantó, O. (2013). En este trabajo se concluye que la desigualdad se redujo notablemente en el Estado español durante la segunda mitad de los años 80, coincidiendo con un periodo de expansión económica y de implementación del Estado del bienestar. No obstante, con la recesión de principios de los 90, la desigualdad aumentó de nuevo, i no se redujo durante el periodo de crecimiento posterior, de manera que esa desigualdad se ha ido consolidando. Y ahora con la crisis actual se van agudizando los niveles de desigualdad. Esto contrasta con lo que está sucediendo en los países de la Unión Europea donde se están manteniendo más estables. Por lo tanto, el Estado español se está situando entre los países donde la crisis está haciendo crecer más la desigualdad.

## 5. Una reflexión final a título de conclusión

En este escrito se han explicado cuáles son las razones económicas que justifican la existencia de los gobiernos, del sector público, siendo una de ellas la consecución de un reparto más equitativo de la renta y de la riqueza entre los ciudadanos. Se ha podido comprobar que para hacerlo, los gobiernos tienen que disponer de recursos y que, es por eso, entre otras razones, que tiene sentido pagar impuestos.

Hemos visto que el sistema impositivo no puede ser diseñado de cualquier manera, hace falta que se cumplan unos principios si queremos que sea óptimo, principios que han sido brevemente enumerados y explicados. Se trata, en definitiva, de conseguir un sistema impositivo eficiente, equitativo, flexible, fácil de administrar, entendido por los ciudadanos, transparente y que evite el fraude y la evasión fiscal.

Los impuestos directos, sobre todo los que gravan la renta de las personas, son un instrumento muy potente para hacer redistribución si se utilizan de forma que lo que pagan los ciudadanos que más tienen, es más que proporcional al que pagan los ciudadanos que menos tienen. Si bien esto es cierto, el que realmente acaba determinando el grado de redistribución que consigue hacer un gobierno, no es sólo como ingresa sus recursos, si no también como se los gasta. No hay bastante con recaudar los impuestos de forma progresiva, si no que hace falta que el gasto se destine a la prestación de servicios que favorezcan relativamente más a los que menos tienen. Hemos visto que el resultado de muchos estudios parece indicar que las prestaciones monetarias hechas directamente a las personas beneficiarias (pensiones, subsidio de paro, ayudas de carácter asistencial, etc.), tienen un mayor impacto sobre la mejora de la distribución de la renta que el que puede tener la prestación de determinados servicios en especie.

Se han presentado un conjunto de datos que muestran que el peso relativo que tiene el sector público en el Estado español es menor que el del conjunto de países de la Unión Europea. Tanto la presión fiscal, como la relación entre el volumen de gasto público y el PIB, es menor. Y si se comparan los diferentes componentes del gasto social por habitante, la realizada al Estado español está también siempre por debajo de la media de los países europeos. Todo nos indica, pues, que el peso del sector público en España es relativamente pequeño y que, por lo tanto, el potencial que tiene para cumplir con las funciones que tiene asignadas, entre ellas la de conseguir disminuir la desigualdad entre los ciudadanos para tener una sociedad más justa, es menor que el de la media de países europeos. De hecho, se ha podido comprobar que el grado de desigualdad, medido a través del coeficiente de Gini, existente al Estado español, es de los más altos de entre los países de la Unión Europea, y desgraciadamente los datos parecen indicar que, con la actual crisis económica, se va agudizando.

No utilizar los impuestos que pueden tener un cierto carácter redistribuidor, o no hacerlo adecuadamente, y dejar de prestar servicios que van destinados a los que más lo necesitan, nos hace cada vez más desiguales. Esta es la realidad que nos indican los datos, que no hacen más que corroborar la difícil situación, a menudo dramática, en que se encuentra un número cada vez más grande de personas. Los gobiernos tienen mecanismos por paliarlas, hay que ser perseverantes al pedir y exigir que lo hagan.



## Dossiers del Tercer Sector

Puedes encontrar más dossiers en:  
[www.tercersector.cat](http://www.tercersector.cat)

**Autora:** Maite Vilalta, profesora de Hacienda Pública en la UB.

### Referencias bibliográficas:

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. Pág. 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. Pág. 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.