



El escaso impacto del sistema fiscal sobre la desigualdad tiene más relación con la falta de progresividad de la distribución del gasto social.

# No sólo de impuestos vive la progresividad



**José García Montalvo**

**H**ace unos días se confirmó que España es el país de la zona euro donde más ha aumentado la ratio de recaudación impositiva sobre el PIB entre 2019 y 2021. De esta forma, estamos más cerca de la media de los países europeos, lo que para algunos es una especie de mantra. Sorprende que sólo queramos parecernos a Europa en algunas cosas y en otras, como la ausencia de Impuesto de Patrimonio, no interese tanto. También se transmite de forma simultánea la idea de que los impuestos no son suficientemente progresivos, cuando la progresividad de un sistema fiscal depende no sólo de la progresividad de los tributos, sino de la capacidad redistributiva del gasto público.

En este sentido, es bien conocido desde hace tiempo que España está a la cola de los países avanzados en la capacidad redistributiva de su sistema fiscal. ¿Se debe este efecto al escaso gasto social en España? No parece que éste sea el problema, pues los datos muestran que el gasto social en España supera con claridad la media de la OCDE y se sitúa a la par que Suecia y Noruega. En contraste, Irlanda, el otro gran afectado en Europa de la crisis financiero-inmobiliaria de 2008, ha reducido desde 2010 el gasto social sobre el PIB a la mitad, situándose muy por debajo de la media de la OCDE.

Por tanto, si el problema no es la proporción del gasto social sobre el

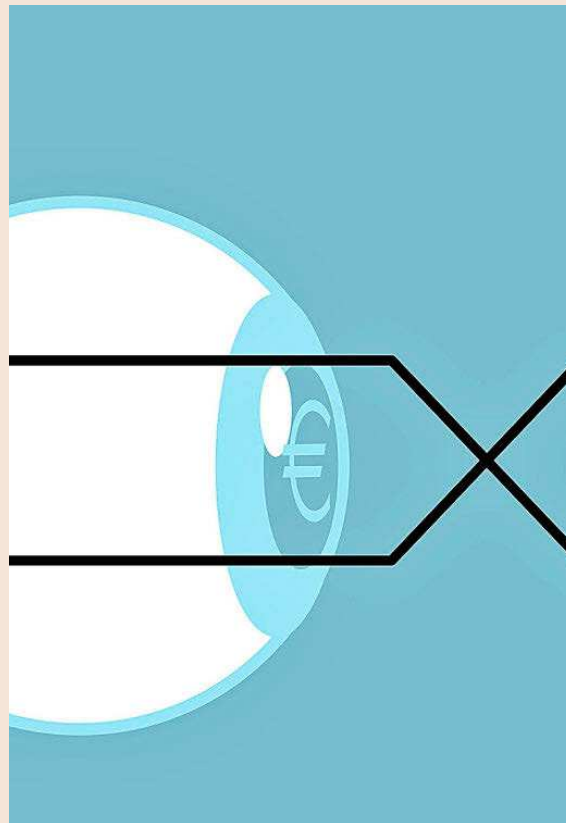
PIB, ¿cuál es la explicación de la falta de progresividad del sistema, entendida como la incapacidad de reducir lo suficiente la desigualdad? Otro estudio de la OCDE lo muestra con claridad: sólo el 10% de las ayudas se dirigen al quintil de renta más bajo de la población, mientras un 26% se dirigen al quintil de renta más alta. Entre los países de la organización, sólo Turquía, Grecia, México e Italia tienen una menor proporción de los más vulnerables y mayor proporción de rentas altas.

## Baja protección a las familias

Un informe reciente de la Comisión Europea volvía a sacar los colores a España en términos de protección de las familias con menor renta. España, junto con Grecia e Italia, figu-

ran a la cola en beneficios sociales netos: menos del 6% de la renta disponible se concentra en el cuartil con menor renta, y copan menos del 20% del total de los beneficios sociales netos. Por contraposición, en Holanda o Dinamarca las familias con menor nivel de renta reciben más del 50% de los beneficios sociales netos. Estos países figuran como ejemplo de un Estado del bienestar orientado a las familias con renta baja, con pensiones básicas pero una protección fuerte de las familias con menos ingresos. España queda caracterizada como un país orientado a la población jubilada donde, según este informe, más del 20% de la población con los mayores niveles de renta son jubilados, y la media de sus beneficios supera el 140% de la renta media disponible.

De esta forma, sorprenden las recurrentes justificaciones de medidas



fiscales basadas en la necesidad de ayudar a las familias más vulnerables. A la tradicional escasa prioridad que se ha dado en el gasto público español a los hogares más necesitados se unen en el último año las medidas indiscriminadas frente al aumento del precio de la energía y el transporte. La justificación inicial fue la existencia de dificultades técnicas, aunque en la era del *big data* es difícilmente comprensible. El análisis de la AIREF sobre las medidas de control del precio de la energía y el transporte concluye que “no se focalizan en los individuos con menor renta”. En concreto, sólo el 15,3% del coste del abono gratuito repercute en el 30% de las familias más necesitadas; una proporción que se queda en el 20,5% y el 22,2% en el caso de la reducción del precio de los carburantes (los famosos 20 céntimos) y la bajada del IVA del gas, respectivamente. Parece que si las medidas se prorrogan para 2023 dejarían de ser universales, al menos las referidas a

los carburantes, aunque es un tema que parece que no está cerrado.

Por tanto, parece que el escaso impacto del sistema fiscal sobre la desigualdad no tiene tanta relación con la falta de progresividad de los impuestos como con la falta de progresividad de la distribución del gasto social. Se habla mucho de proteger a los vulnerables, pero las decisiones no parecen dirigirse en la misma dirección. De hecho, ante esta evidente contradicción, la ministra de Economía, Nadia Calviño, empieza a referirse también a las clases medias. Pero recaudar mediante impuestos más o menos progresivos para financiar gasto público con sesgos regresivos con una Administración pública de baja efectividad, según los indicadores del Banco Mundial, no parece buena idea.

## Tarificación social

Sería más redistributivo que para la financiación, al menos parcial, de los servicios públicos no universales se

utilizara la tarificación social: tanto ganas, tanto pagas. Hay algún ejemplo en la enseñanza no obligatoria. Las guarderías públicas de Barcelona tienen un precio que depende del nivel de renta: 50 euros al mes para los más bajos y 395 euros para los más altos (por ejemplo, familias de cuatro miembros que ganen más de 75.295 euros). Las universidades públicas de Cataluña también tuvieron tarificación social durante varios años, aunque en la actualidad todas han vuelto a su regresividad habitual: las familias más favorecidas pagan lo mismo que las clases medias y medias-bajas. Y esa cantidad, alrededor de 1.500 euros anuales, es muy inferior a los 3.950 euros que podría llegar a pagar una familia en una guardería pública de Barcelona. El coste de una plaza de guardería en Barcelona es de 8.300 euros, similar a los 8.600 euros de una plaza universitaria. De esta forma, las familias con elevados recursos, que llevaron a sus hijos a colegios privados con un coste de 10.000 euros anuales, reciben una enorme subvención cuando pasan a las universidades públicas (que todavía son las buenas universidades en el sistema español de Educación superior). Este hecho es aún más sangrante si se tiene en cuenta que los hijos de familias con renta alta acceden a la universidad en proporción mucho más elevada que los de familias con pocos recursos.

La tarificación social tiene otras ventajas. La recaudación es bastante simple, barata y efectiva. No hace falta pasar por el largo proceso que va desde la recaudación impositiva hasta el desembolso del gasto final, sobre todo en una Administración pública con bajo nivel de efectividad. Además, su aplicación con la extensión de medios digitales y el *big data* tampoco resulta complicada. Finalmente, los recursos se quedan en las instituciones que prestan los servicios, que son las que mejor saben sus necesidades. Por tanto, es importante recordar que, más allá de las potenciales ventajas electoralistas de los llamamientos a aumentar la imposición a los “ricos”, lo primero que tendría que hacerse es aumentar la progresividad del gasto público.

**Catedrático de Economía en la UPF**