

Presentación

Redistribución y políticas públicas: nuevos retos

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza y Fedea

Jorge Onrubia
Instituto Complutense de Estudios internacionales (UCM-ICEI) y Fedea

La desigualdad con la que la renta y la riqueza se distribuyen tanto dentro de los países, de sus regiones o de sus municipios, ya se trate de economías desarrolladas o en desarrollo, como a nivel global o por grandes áreas geopolíticas, viene ocupando, en lo que llevamos del siglo XXI, un lugar preeminente en las preocupaciones de las sociedades. A las consecuencias directas sobre el bienestar individual y social que derivan de las privaciones en el consumo que pueden padecer los hogares con menores recursos, hay que añadir, como ha destacado Stiglitz (2012), que «cuando las diferencias sociales son muy elevadas, el riesgo de fragmentación social aumenta considerablemente, lo que a su vez erosiona la calidad de las instituciones y, en última instancia, el sistema democrático». Lógicamente, el diagnóstico, en cada caso, de los determinantes de la desigualdad y la elaboración de planes con medidas para su reducción suele figurar, de forma destacada, en las agendas de todos los gobiernos. Tampoco podemos pasar por alto que las organizaciones internacionales y las entidades integrantes del denominado «tercer sector» desempeñan también un papel muy activo en este terreno, incluso liderándolo en no pocas ocasiones. Como se recoge en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2023), el número diez afirma que «reducir las desigualdades y garantizar que nadie se queda atrás forma parte integral de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», sin olvidar la exigencia de «poner fin a la pobreza, en todas sus formas y en todo el mundo», contemplada como objetivo número uno.

En las sociedades democráticas, los gobiernos desempeñan un papel fundamental para combatir las desigualdades, sustentado en las preferencias sociales de los ciudadanos que reflejan, de forma colectiva, su aversión a la desigualdad. Centrándonos en las economías de mercado, el sector público cuenta con una contrastada ventaja en la acción redistributiva, en buena medida derivada de su exclusivo poder de coacción fiscal. Esto permite a los gobiernos detraer recursos a través del establecimiento de impuestos, generalmente exigidos en función de indicadores de la capacidad de pago, como la renta, el consumo o la riqueza, y cuya distribución entre los contribuyentes suele incorporar, para el sistema tributario en su conjunto, un cierto grado de progresividad. Además de este componente de redistribución

fiscal, los gobiernos redistribuyen renta, de forma más intensa que por la vía impositiva, mediante sus distintos programas de gasto público, tanto si se articulan mediante prestaciones de carácter monetario –transferencias de dinero a los hogares, generalmente de libre disposición, como sucede con las pensiones de distinto tipo, los subsidios de desempleo, las ayudas y becas al estudio o al alquiler o los programas de rentas mínimas o de inserción–, como si se trata de la provisión de prestaciones en especie, como sucede en el ámbito de la sanidad, la educación o la asistencia social, entre otras. Como puede verse, para el caso de España, en el *Observatorio sobre el reparto de impuestos y prestaciones entre los hogares españoles*, publicado por Fedea (López Laborda *et al.*, 2023), la contribución conjunta de estos instrumentos consigue reducciones anuales significativas de la desigualdad de la renta. Por supuesto, las diferencias entre países de la capacidad redistributiva de la intervención pública dependen de la composición del sistema tributario, la progresividad y capacidad recaudatoria de sus figuras, así como del diseño, elegibilidad y volumen de recursos destinado a cada tipo de prestación de gasto, sin olvidarnos de cuál es el punto de partida de la desigualdad previo a la acción pública, o lo que es lo mismo, cuál es la desigualdad de la renta generada por el funcionamiento del mercado.

A la hora de establecer el papel de la acción pública en la corrección de las desigualdades, un debate con gran relevancia es el que enfrenta la concepción tradicional de la desigualdad, entendida como desigualdad de resultados, referida a la renta o a la riqueza, con la desigualdad de oportunidades. En no pocas ocasiones, estas opciones aparecen de forma excluyente a la hora de recomendar la acción de los gobiernos, no sin un cierto posicionamiento ideológico: si centramos la actuación pública en reducir la desigualdad de oportunidades, inspirada en un principio de equidad categórica que exigiría accesos igualitarios a niveles suficientes de bienes preferentes como la sanidad, la educación, la vivienda o la asistencia social, las desigualdades resultantes en cuanto a los ingresos o a la riqueza acumulada deberían perder protagonismo, pues la preocupación por la desigualdad de los resultados carecería de legitimación social, una vez alcanzada la igualdad de oportunidades en el punto de partida. Sin embargo, Atkinson (2015), aunque reconoce que la desigualdad de oportunidades o desigualdad *ex ante* es una meta distributiva, sin duda, relevante y atractiva, lo que explica su incorporación creciente a los debates políticos, argumenta que la desigualdad *ex post*, la que afecta a los resultados reales que los individuos terminan obteniendo, no es menos relevante. En este sentido, su argumentación se basa en tres razones: que la sociedad no puede olvidarse de los individuos para quienes los resultados conseguidos suponen privaciones, con independencia de los motivos subyacentes; que es necesario distinguir entre igualdad competitiva y no competitiva, lo que obliga a tener en cuenta las condiciones diferentes en que los individuos participan en los procesos de obtención de los resultados; y que la desigualdad de oportunidades posee un carácter endógeno cuando se observa desde una perspectiva de movilidad social intergeneracional. Concluye Atkinson (2015) su argumentación señalando, con rotundidad, que, «si nos preocupa

la igualdad de oportunidades de mañana, debemos preocuparnos por la desigualdad de los resultados de hoy»¹. Recientemente, Haaparanta *et al.* (2022) han enfatizado que la distinción entre predistribución y redistribución no está del todo clara y han mostrado que la predistribución requiere redistribución, y que la redistribución ayuda a la predistribución.

Sin duda, como hemos expuesto, esta creciente preocupación por la desigualdad a la que venimos asistiendo enfrenta a los gobiernos ante la importante misión de conseguir reducciones importantes y, a ser posible, permanentes de la desigualdad, en sus diferentes facetas. Llevar a cabo esa tarea con un nivel razonable de éxito exige contar con buenos instrumentos redistributivos, tanto en el ámbito del sistema fiscal como en lo concerniente al diseño de las políticas públicas de gasto, especialmente las que articulan el estado del bienestar, sin olvidarnos, por supuesto, de la importancia del marco regulatorio y de la calidad institucional.

Nuestro propósito en este número monográfico de *Cuadernos Económicos de ICE* es ofrecer un conjunto de contribuciones que presenten el estado de la cuestión en relación con los nuevos retos a los que se enfrentan las políticas de ingresos y gastos públicos en materia redistributiva. La selección de artículos que hemos realizado tiene como vocación principal cubrir diferentes aspectos de la redistribución, tratando temas tradicionales pero considerados desde perspectivas no demasiado habituales, con el propósito de dotar de un interés añadido al número, respecto a otros estudios monográficos recientes.

El primer artículo del número, escrito por **Eduardo Bandrés Moliné** (Universidad de Zaragoza y FUNCAS) y **María Dolores Gadea Rivas** (Universidad de Zaragoza), se ocupa de revisar las relaciones existentes entre el gasto público y el crecimiento económico en los países de la OCDE, prestando atención a la relevancia de sus implicaciones sobre la desigualdad de la renta. El trabajo presenta los resultados de dos modelos econométricos, uno estático y otro dinámico, estimados con datos de panel para el periodo 1964-2019. Las estimaciones con modelos de vectores autorregresivos (VARs) no muestran resultados satisfactorios sobre la dinámica de las relaciones, mientras que la utilización de funciones impulso-respuesta tampoco produce estimaciones con los niveles exigibles de significatividad. Por ello, se lleva a cabo una tercera estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios dinámicos (DOLS, por sus siglas en inglés), obteniéndose un elevado grado de significatividad en la relación negativa entre tamaño del gasto público y crecimiento, aunque con diferencias notables por grupos de países y por tipos de gasto (provisión de bienes y servicios, transferencias e inversión pública). Un resultado interesante es que las políticas de ajuste y estabilización del gasto generalmente modifican el signo de su relación con el crecimiento, de forma que algunos de los efectos negativos de las mismas se verían neutralizados. En el análisis país a país, se advierte de que las diferencias obtenidas podrían tener su explicación en factores específicos relacionados con la calidad y eficacia del sector público. Sin perder de

¹ Sobre estas ideas, véase Onrubia (2017).

vista el tema de este monográfico, los autores concluyen que en las relaciones entre el gasto público y el crecimiento económico, la relevancia de los objetivos redistributivos de las políticas aplicadas no puede pasarse por alto a la hora de evaluar la calidad de las intervenciones públicas en las sociedades avanzadas.

En su colaboración, **Juan Gabriel Rodríguez y Raquel Sebastián** (Universidad Complutense de Madrid e Instituto Complutense de Análisis Económico) examinan los procesos generadores de desigualdad en la distribución de las rentas de mercado (antes, por tanto, de la intervención pública con impuestos y prestaciones) y discuten las posibles políticas que pueden contribuir a resolver este problema, con especial atención a las que mejoran la igualdad de oportunidades. El artículo se detiene, en primer lugar, en el cambio tecnológico, discutiendo los efectos de la automatización sobre la desigualdad salarial. En segundo lugar, en la globalización y sus efectos contrapuestos sobre la distribución de salarios. En tercer lugar, en el papel fundamental de la educación. Y, por último, en el mercado laboral, planteando algunas posibles soluciones «para que este no determine de manera tan sobresaliente el devenir de la desigualdad salarial en España».

El trabajo de **Celia Gil-Bermejo Lazo, Antonio Jesús Sánchez Fuentes y José Carlos Vides González** (Universidad Complutense de Madrid e Instituto Complutense de Estudios Internacionales) aborda la cuestión de la redistribución desde una perspectiva macroeconómica: en qué medida la política fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea contribuye a la reducción de la pobreza, la desigualdad y las carencias materiales severas de los hogares. Se trata de un enfoque novedoso, con una relevancia importante para el diseño de las políticas fiscales, si tenemos en cuenta que, a diferencia de lo que sucede con la política monetaria, una parte sustancial de su diseño recae sobre los países. En línea con la literatura reciente sobre el impacto distributivo de las políticas fiscales (como Bazoli *et al.*, 2022), los autores analizan para el periodo 2008-2019 las relaciones existentes entre las principales dimensiones distributivas (desigualdad, pobreza y carencia material severa) y los principales indicadores fiscales. Los resultados obtenidos muestran que los indicadores fiscales impactan de forma significativa sobre la desigualdad y la pobreza relativa, reduciéndolas, sobre todo a través del consumo público (por la vía del gasto). Por el lado de los ingresos, se observa que mejoras en la recaudación de impuestos directos e indirectos contribuyen a reducir la pobreza, mientras que la desigualdad muestra una asociación negativa más fuerte con las cotizaciones sociales, contribuyendo estas significativamente a su reducción. Respecto de la carencia material, no se evidencia ningún efecto significativo directo. Como destacan los autores, los resultados alcanzados permiten valorar, desde una perspectiva macroeconómica, la importancia que tiene el diseño de la política fiscal para la redistribución, tanto en lo concerniente a la composición de gastos e ingresos públicos como por los canales de transmisión de los efectos identificados en este trabajo.

El artículo de **Julio López Laborda** (Universidad de Zaragoza y Fedea), **Jorge Onrubia** (Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Fedea) y **María del Carmen Rodado Ruiz** (Universidad Rey

Juan Carlos) compara la posición de España con otros países de la Unión Europea en cuanto a la redistribución alcanzada a través del sistema fiscal, con el trasfondo de la identificación de los problemas que explican su limitada capacidad para corregir la desigualdad de la renta. El análisis realizado se centra en los elementos clave que determinan la capacidad redistributiva, como la suficiencia recaudatoria, la progresividad, el peso relativo de la imposición directa e indirecta y el diseño de los principales impuestos pagados por los hogares. Para ello, el trabajo parte de la identificación de modelos de redistribución fiscal dentro de la UE-28, tanto para el conjunto del sistema como para los principales bloques del *tax mix* (imposición directa, con y sin cotizaciones sociales, e imposición indirecta), prestando una atención especial al papel desigualador de la imposición indirecta, habitualmente no considerado en los estudios comparados. Puesto que la imposición sobre la renta personal constituye el principal instrumento de redistribución fiscal en todos los países, el trabajo incluye también una panorámica evolutiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en la que se observan los cambios experimentados por su efecto redistributivo, progresividad y tipo medio efectivo. Como conclusión principal, los autores señalan que «la baja capacidad redistributiva del sistema fiscal español, en relación con otros países de la Unión Europea, vendría explicada, fundamentalmente, por su menor tamaño en términos de presión fiscal y no tanto por su grado de progresividad». Finalmente se ofrecen algunas recomendaciones sobre posibles reformas que permitirían fortalecer la capacidad redistributiva y la recaudación del sistema fiscal español.

El trabajo de **Alejandro Esteller Moré** (Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona) integra los principios de eficiencia y equidad vertical y revisa el modelo de imposición óptima sobre la renta de Saez (2001), dirigido a diseñar un impuesto sobre la renta que permita alcanzar los objetivos redistributivos fijados por un colectivo determinado (la equidad horizontal siempre ha estado algo arrumbada por la imposición óptima), minimizando los costes de eficiencia. El autor presenta el modelo de Saez de determinación del tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta, que luego aplica al IRPF español descentralizado regionalmente, comparando los resultados de Madrid y Navarra. El trabajo también discute la aplicación del modelo básico a los restantes tramos de la tarifa del IRPF e introduce algunas reflexiones acerca de la imposición óptima sobre los rendimientos del ahorro.

La contribución a este número de **Fernando Rodrigo Saucó y Eduardo Sanz Arcega** (Universidad de Zaragoza) está dedicada al análisis redistributivo de los denominados *in-work benefits*. Tras una revisión de la literatura más reciente sobre el diseño y los efectos económicos de estos mecanismos, los autores, inspirándose en el *Earned Income Tax Credit* estadounidense, estudian su posible aplicación al IRPF español, en forma de deducción reembolsable, con diferentes umbrales de renta y contemplando distintas composiciones familiares de los hogares. Mediante un ejercicio de microsimulación con el Panel de Declarantes del IRPF del IEF-AEAT (1999-2016), se ofrece una cuantificación del coste recaudatorio *ex ante* de la propuesta y de su efecto redistributivo, concluyendo que se trataría de una medi-

da aconsejable, con un coste fiscal razonable (inferior a 1.500 millones de euros) y que podría paliar la situación de pobreza económica de 5,2 millones de hogares (fiscales). Finalmente, se aborda la posible complementariedad del subsidio salarial propuesto con el Ingreso Mínimo Vital, aprobado en 2020.

La colaboración de **Santiago Díaz de Sarralde Miguez** (CIAT y Universidad Rey Juan Carlos) se ocupa de la imposición patrimonial y, más específicamente, de los impuestos sobre el patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones. Tras revisar detenidamente los argumentos a favor y en contra de las distintas formas de imposición sobre la riqueza, el autor aboga por transformar los dos impuestos personales sobre la riqueza y realiza sendas propuestas que, siendo muy discutibles, merecen ser examinadas cuidadosamente. Por un lado, el autor recomienda la integración del impuesto sobre el patrimonio en el IRPF. Por otro, sugiere reservar para el impuesto sobre sucesiones y donaciones «el papel que la sociedad determine como necesario para la corrección de la acumulación intergeneracional excesiva de la riqueza», lo que, a su juicio, requiere reservar este impuesto a los «muy ricos».

En el artículo que cierra este monográfico, **Enrique Devesa** (Universidad de Valencia e IVIE) y **Rafael Doménech** (Universidad de Valencia y BBVA Research) analizan la redistribución del sistema público de pensiones español, desde la doble perspectiva intergeneracional e intratemporal, prestando especial atención a cómo el envejecimiento de la población y los cambios demográficos pueden afectar a la redistribución. En este sentido, en el trabajo se apunta que el aumento previsto de la tasa de dependencia tendrá efectos en el esfuerzo tributario o en las tasas de prestación del sistema. De igual forma, influirán sobre la redistribución intrageneracional la progresividad del sistema de pensiones, las diferencias en la esperanza de vida, las brechas de género y la heterogeneidad en los regímenes de cotización de algunas ocupaciones. A partir de la evidencia comparada para las economías de la OCDE, se expone que la redistribución intra e intergeneracional ha dado lugar, en la última década, a una reducción de la tasa de riesgo de pobreza y de la desigualdad en la renta entre la población de 65 años o más, desplazando el riesgo de pobreza de las personas mayores a los jóvenes. A partir de estos resultados, los autores advierten de que los cambios demográficos previstos para las próximas décadas aumentarán aún más la redistribución de renta de las generaciones más jóvenes a las de mayor edad.

Referencias bibliográficas

- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be done?*. Harvard University Press.
- Bazoli, N., Burlacu, S., Fiorio, C., Marzadro, S., Pycroft, J., & Vergolini, L. (2022). *Study on distributional impact assessment*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/511644>
- Haaparanta, P., Kanbur, R., Paukkeri, T., Pirttila, J. & Tuomala, M. (2022). Promoting Edu-

- cation Under Distortionary Taxation: Equality of Opportunity Versus Welfarism. *Journal of Economic Inequality*, 20(2), 281–297.
- López Laborda, J., Marín-González, C. & Onrubia, J. (2023). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Séptimo informe – 2019 y 2020*. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-01.pdf>
- Naciones Unidas. (2023). Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. Web consultada 28/2/2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Onrubia, J. (2017, 8 de noviembre). Atkinson y la preocupación por la desigualdad: rigor y utopía. *Revista de Libros*. <https://www.revistadelibros.com/atkinson-y-la-preocupacion-por-la-desigualdad-rigor-y-utopia/>
- Saez, E. (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. *Review of Economic Studies*, 68(1), 205–229. <https://eml.berkeley.edu/~saez/derive.pdf>
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. W. W. Norton & Co.

