



FISCALIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

La recaudación fiscal y el gasto público hace tiempo que han dejado de ser mecanismos para aportar recursos que financian servicios básicos. Hace décadas que han asumido funciones crecientes relacionadas con el cambio social. Han acumulado objetivos, muchas veces contradictorios, y terminan por cuestionar el delicado entramado de la solidaridad.

En todas partes, el sistema se basa en la progresividad fiscal, pequeña en Estados Unidos y grande en la Unión Europea (UE), así como en un sistema tributario que combina impuestos directos e indirectos con una finalidad prioritariamente recaudatoria y un gasto de vocación igualatorio que, en buena parte, superpone procesos redistributivos y acaba generando incentivos perversos.

La progresividad se justifica con la presunción -inverificable- de que cada nueva unidad monetaria de ingreso reporta menor utilidad que las precedentes. De ahí se deduce que hacer tributar más por la renta adicional impondría un sacrificio fácil de tolerar. El argumento es flojo porque para muchos el ingreso marginal requiere también un esfuerzo marginal, que agota más que el esfuerzo medio.

Sin embargo, la progresividad es de aceptación generalizada por solidaridad con la comunidad a la que se pertenece, siempre que no sea expropiatoria y no perjudique mucho ni a la inversión ni a la actividad económica. Consumada la recaudación, el derecho de los ciudadanos a participar de la provisión de bienes y servicios del sector público debería ser el mismo, tanto en lo que concierne a la provisión de justicia como a la de seguridad, la de infraestructuras de transporte y otras, con lo que ya se habría consumado un proceso de redistribución. Pero sólo es el comienzo.

El gasto público se distribuye priorizando las áreas menos ricas y de menor aportación fiscal, en las que el gasto por persona es más alto que el realizado donde hay más renta per cápita. Además, las zonas de menor renta suelen contar con más parados que reciben prestaciones económicas en efectivo y en especie, así como con planes especiales de empleo que permiten percibir ingresos adicionales si se ha trabajado durante cierto número de días, con lo que se produce una redistribución territorial.

En el mismo sentido actúa la inversión pública, que es más intensa en las zonas de menor renta, con lo que la dotación de capital público en forma de más camas en hospitales públicos o plazas escolares por cada mil personas, excede al promedio. En las áreas de más renta esa menor dotación se compensa con más enseñanza y sanidad concertadas, a través de mutuas, o bien con la provisión de esos servicios directamente a través de ofertas de mercado, por las que hay que volver a pagar.

En un ámbito supranacional también se procede a procesos

de reasignación de recursos. La UE participa en la financiación de obras públicas y permite la concesión de ayudas -o bien subvenciona directamente- a la industrialización, la innovación, la creación de empresas y otras actividades económicas en zonas pobres o en declive, al tiempo que las restringe drásticamente en áreas de mayor nivel de renta.

Las políticas de vivienda favorecen con prioridad, obviamente, a las personas de menor nivel de renta, especialmente donde están concentradas. Mientras, se imponen restricciones al uso del espacio, compensaciones en forma de obras externas y reserva de suelo para vivienda social, lo que encarece el coste de la edificación de la vivienda libre y su precio para quien puede permitirse pagarla.

Las pensiones no contributivas, la sanidad gratuita e incluso la política de becas, que pasó de ser una recompensa al mérito a un derecho asequible para muchos, son resultado de una percepción social favorable a facilitar la permeabilidad social y a garantizar que todo el mundo tenga acceso a bienes que se consideran básicos. Por tanto, puede decirse que son una conquista de la civilización y que deben mantenerse. Sin embargo, están en peligro por efecto de algunos excesos, programas mejorables y actitudes oportunistas. El exceso proviene de que dan popularidad y eso tienta a políticos deseosos de votos.

El diseño reduce incentivos para mejorar la situación personal cuando ésta impide el acceso a prestaciones deseables. El oportunismo es una constante en el comportamiento humano que lleva a fingir situaciones inexistentes en beneficio propio y a costa del resto.

La política redistributiva se mantiene, aunque no elimina las diferencias en la capacidad de generación de renta. Persiste porque es útil para los políticos que la capitalizan y los beneficiarios directos. Sin embargo, supone una asignación de recursos subóptima y frena el crecimiento que da a los menos favorecidos opciones mejores y más seguras que las prestaciones públicas. A quienes soportan la mayor parte del gasto les reduce su capacidad de progresar y, con ello, ayudar a la incorporación de las zonas de menor nivel de renta a un ámbito más propicio a su despegue económico.

Las políticas redistributivas basadas en acciones territoriales propenden a financiar la prestación de servicios más que a favorecer procesos de desarrollo, aunque se completan con preferencias en la asignación de recursos que financian infraestructuras de uso común. Han tratado de empujar el crecimiento y, aunque su historia ya es larga, no han conseguido, en países como Italia o España, reducir el diferencial en la generación de renta per cápita. En cambio, sí motivan a otros a reclamar acciones similares para obtener un entorno y unos servicios que les permitan competir debidamente en un mundo abierto. Cuando los que más aportan al erario común carecen de los servicios e infraestructuras que sobran en otras partes empiezan a creer que una solidaridad que solo va en un sentido es parcial y los únicos solidarios son los que pagan.

Joaquín Trigo es director ejecutivo de Fomento del Trabajo Nacional.