

Recursos EsF
para la docencia
universitaria
VOLUMEN 3

UNIDAD DIDÁCTICA 1

Desigualdad económica y progresividad fiscal

UNIDAD DIDÁCTICA 2

Objetivos de la fiscalidad y su valoración

UNIDAD DIDÁCTICA 3

Reforma fiscal: una reforma progresista y con equidad

UNIDAD DIDÁCTICA 4

Tendencias del estado de bienestar en Europa

UNIDAD DIDÁCTICA 5

Fiscalidad y equidad desde la perspectiva de género

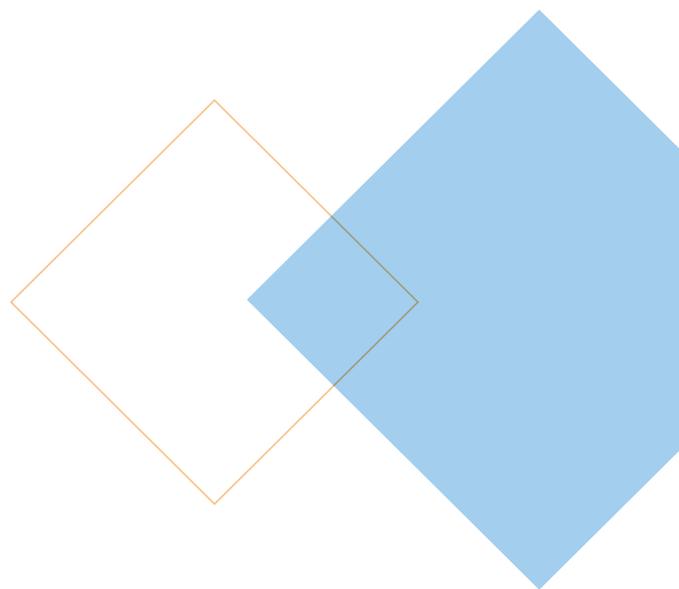


Economistas
sin Fronteras

Autoría: Lucía Vicent, Nuria Alonso
y David Trillo del Pozo

Recursos EsF para la docencia universitaria

VOLUMEN 3



Autoría: Lucía Vicent (Universidad Complutense de Madrid), Nuria Alonso (Universidad Rey Juan Carlos de Madrid) y David Trillo del Pozo (Universidad Rey Juan Carlos de Madrid).

Por encargo de: Economistas sin Fronteras.

Coordinación de la edición: M^a Luisa Gil Payno.

Diseño editorial y maquetación: Mejor (www.somosmejor.es).

ISBN: 978-84-09-55866-7.

Financiado por:



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (aecid), con cargo al proyecto 2021/PRYC/000656 "Transversalizando la Agenda 2030 y los ODS en la Universidad". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de su autor, que no tiene por qué coincidir con la posición institucional de Economistas sin Fronteras ni de la aecid.



CC BY-NC-ND 4.0 CÓDIGO LEGAL

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



Recursos EsF para la docencia universitaria

Economistas sin Fronteras (EsF) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), fundada en 1997 en el ámbito universitario, formada por personas interesadas en construir una economía justa, solidaria, sostenible y feminista.

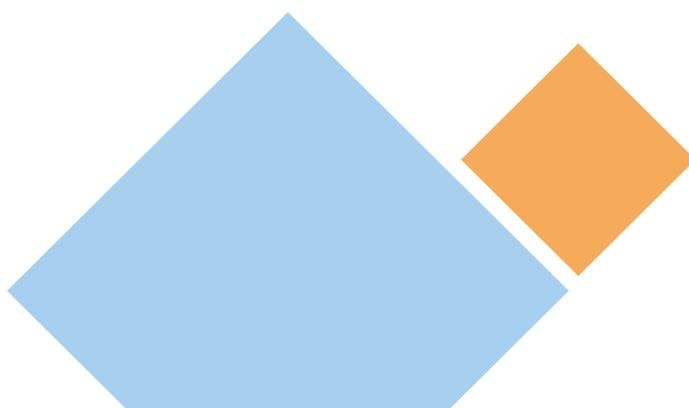
En Economistas sin Fronteras creemos necesario otro modelo de desarrollo, que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida, y consideramos que la Universidad, como actor generador y transmisor de conocimiento, tiene un papel clave que desempeñar para que esto sea posible.

Como abordamos en diversas investigaciones, las estrategias y caminos a través de los que las Universidades pueden abordar los desafíos epistemológicos, docentes, políticos e institucionales ante los que nos sitúa el contexto actual de crisis múltiples y entrelazadas son numerosos y diversos.

En el ámbito específico de la docencia, un reto fundamental es generar procesos de aprendizaje que faciliten una comprensión adecuada y crítica de los desafíos actuales y proporcionen conocimientos y enfoques para incidir y transformar la realidad y para construir, colectivamente, otras formas de organización económica y social compatibles con la sostenibilidad de la vida.

Para contribuir a ello, nace la presente colección Recursos EsF para la docencia universitaria.

Puedes ver más materiales de esta colección [aquí](#).



Índice

Presentación	6
Unidad Didáctica 1	
Desigualdad económica y progresividad fiscal	8
1. Introducción	9
2. Ficha técnica	11
3. Aproximación teórica	13
4. Secuenciación didáctica	29
5. Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos	36
6. Referencias bibliográficas	37
Unidad Didáctica 2	
Objetivos de la fiscalidad y su valoración en los sistemas de tributación	39
1. Introducción	40
2. Ficha técnica	41
3. Aproximación teórica	43
4. Secuenciación didáctica	55
5. Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos	61
6. Referencias bibliográficas	62

Unidad Didáctica 3	
Reforma fiscal: una reforma progresista y con equidad	63
1. Introducción	64
2. Ficha técnica	65
3. Aproximación teórica	67
4. Secuenciación didáctica	81
5. Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos	86
6. Referencias bibliográficas	87
Unidad Didáctica 4	
Tendencias del estado de bienestar en Europa	89
1. Introducción	90
2. Ficha técnica	92
3. Aproximación teórica	94
4. Secuenciación didáctica	107
5. Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos	116
6. Referencias bibliográficas	117
Unidad Didáctica 5	
Fiscalidad y equidad desde la perspectiva de género	119
1. Introducción	120
2. Ficha técnica	122
3. Aproximación teórica	124
4. Secuenciación didáctica	137
5. Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos	144
6. Referencias bibliográficas	145

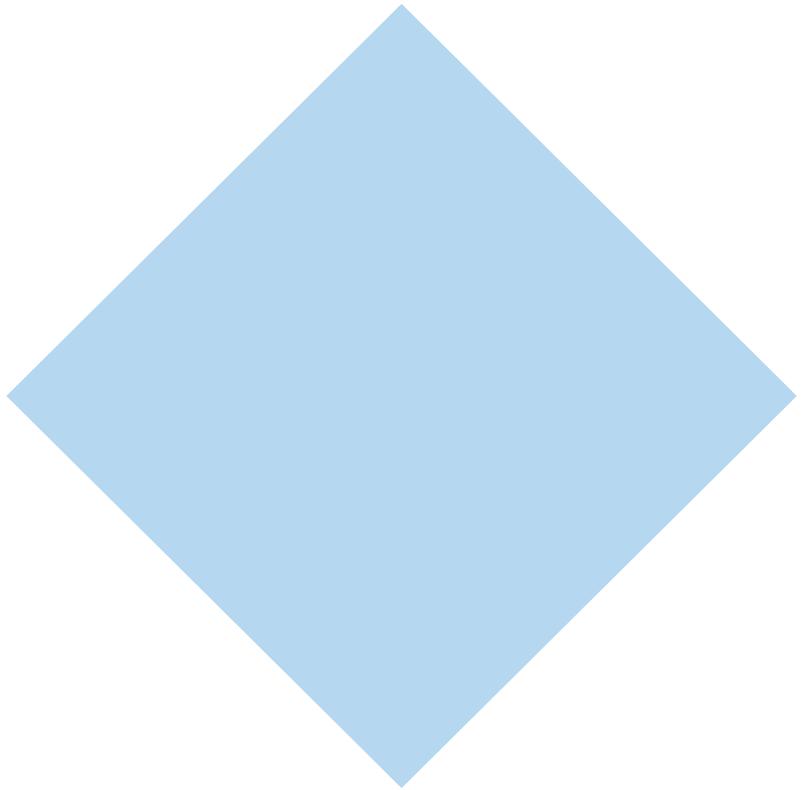


Presentación

Actualmente, se extienden los discursos que cuestionan el papel del Estado en su función redistributiva y protectora que en el pasado permitían reducir las desigualdades económicas generadas por los mercados y garantizar unas condiciones de vida mínimas a aquellos grupos que, por distintos motivos (enfermedad, invalidez, vejez, desempleo...), se encontraban en situaciones de vulnerabilidad. Las ineficiencias del sector público, las prioridades que han condicionado la política económica o las propuestas regresivas en materia de fiscalidad son algunos ejemplos que demuestran los esfuerzos de algunos grupos económicos interesados en dismantelar los reducidos espacios de intervención pública que amortiguan los efectos negativos del sistema económico y dan respuesta a los problemas derivados de la desigualdad.

Por este motivo, hemos seleccionado cinco temáticas centrales vinculadas con la intervención pública en la economía que proponen un tratamiento alternativo respecto a las posiciones anteriores: 1. Progresividad fiscal y desigualdad económica; 2. Objetivos de la fiscalidad y su valoración en los sistemas de tributación; 3. Reforma fiscal: bases y fundamentos para avanzar en una reforma progresista y con equidad; 4. Tendencias del estado del bienestar en Europa; y 5. Fiscalidad y equidad desde la perspectiva de género.

Los contenidos teórico-prácticos incluidos en estos materiales permiten al alumnado universitario adentrarse en las funciones tradicionales y actuales del Estado comprender su papel en la vida económica y en la resolución de los problemas socioeconómicos, así como evidenciar la necesidad, no sólo de mantener el papel del sector público en las funciones distributiva y de protección social, sino de avanzar en una regulación y políticas progresistas orientadas hacia un mayor control de la dinámica de los mercados para responder al interés general frente al de aquellos grupos privilegiados con mayor poder en la determinación de los objetivos económicos.





UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Desigualdad económica y progresividad fiscal

1 Introducción

Las sociedades modernas que integran y forman parte de la denominada economía global se enfrentan desde hace décadas a un fuerte aumento de la desigualdad que compromete las opciones de vida material de sus habitantes. Aun con todas las diferencias en sus niveles y tendencias, se trata de un problema, el de la desigualdad, de carácter estructural, que no es específico de la(s) crisis o coyunturas que atraviesan las economías, sino que tiene su origen y está patente en los diferentes modelos productivos, laborales y redistributivos que conviven en el espacio económico bajo el predominio de un capitalismo con diferentes fórmulas de intervención pública, pero en claro retroceso en lo que se refiere al acceso, la garantía y el mantenimiento de unos estándares de vida dignos y con derechos para el conjunto de la población.

Una de las principales herramientas de los gobiernos para intervenir en la Economía es la política económica, que es susceptible de aplicación en distintos ámbitos de actuación, como son: la política fiscal, monetaria, exterior y de rentas, donde son distintas las direcciones hacia las que orientar las medidas y muchos los instrumentos disponibles en cada caso. En este conjunto de políticas que integran la política económica, es la política fiscal, junto con las políticas de rentas o las políticas mixtas, la principal vía de respuesta frente a los problemas sociales causados por la dinámica económica, como son la pobreza, la exclusión y, especialmente, la desigualdad, teniendo la capacidad de amortiguar o corregir su progresión.

Frente a la trayectoria institucional reciente, en la que el rol del Estado retrocede en su función redistribuidora y de contención de los problemas

derivados del funcionamiento de los mercados, especialmente a partir de la llegada del neoliberalismo económico en los años 80, es preciso reflexionar sobre el papel que ha desempeñado históricamente el sector público en la esfera económica, política y social, sus prioridades y objetivos, así como plantear sus límites y funcionalidad. Todo ello con el objetivo de plantear el modelo de intervención al que aspirar, capaz de dar respuesta al desafío que hoy supone la desigualdad.

Es habitual encontrar en los debates sobre la política fiscal y su potencial redistribuidor un planteamiento referido únicamente a la cuestión impositiva, restando importancia a la capacidad del gasto público, y concretamente a la de los servicios públicos, para mejorar los niveles de igualdad de ingresos y riqueza, y, de ese modo, garantizar mejores condiciones de vida a toda la sociedad. Sin embargo, ambas vías de intervención conforman la política fiscal y son centrales en la respuesta institucional que requiere, con urgencia, el problema de la distribución. Por tanto, ambos elementos, los impuestos y el gasto, han de estar en el epicentro de los debates sobre la cuestión y han de tomarse en cuenta tanto a la hora de evaluar el compromiso estatal con la redistribución como en las posibles propuestas de intervención orientadas a superar este desafío.

En este marco, se propone la consideración de la política económica, en general, y la política fiscal, en particular, alejada de su concepción habitual, y atenderla como una herramienta clave en el avance hacia sociedades más igualitarias en el terreno económico sin ignorar el sistema capitalista en el desarrollo. Por ello, esta unidad didáctica, aplicada en el ámbito de los estudios universitarios, aspira a comprender qué es, cómo funciona, qué objetivos, efectivos y reales, puede tener la política fiscal y cuáles son sus potencialidades redistributivas.

2 Ficha técnica

Asignaturas en las que aplicar el recurso:

Esta unidad está originalmente pensada para ser desarrollada en asignaturas relacionadas con la Economía del Sector Público, pudiendo encontrarse denominadas bajo otras variantes en los planes de estudios universitarios (Economía Pública, Hacienda Pública I, Hacienda Pública II...). En su mayor parte, estas materias se encuentran localizadas habitualmente en los cursos de 2º, 3º o 4º, en los que el alumnado de Grado o de Doble Grado dispone de conocimientos previos de Economía.

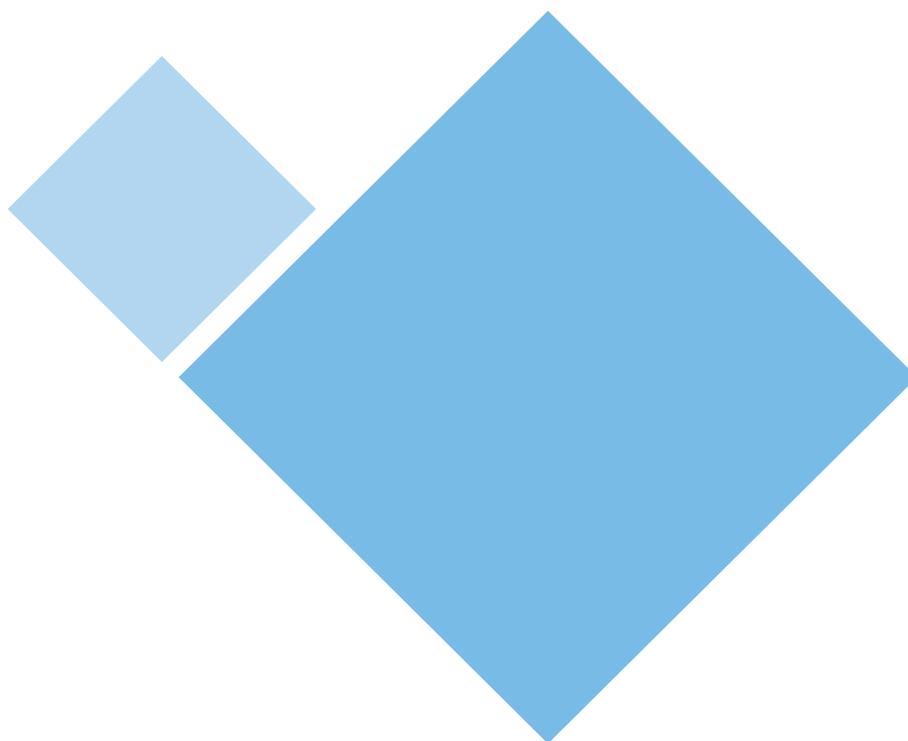
Objetivo general:

Comprender qué es la política económica, entendida como principal instrumento de intervención pública en la economía, y analizar, particularmente, la actuación del Estado a través de la política fiscal en el marco del capitalismo actual, siendo esta uno de los principales mecanismos públicos para la redistribución de la renta y la riqueza en una sociedad.

Objetivos específicos:

- Saber qué es la política económica y conocer los objetivos y prioridades que la orientan según el contexto económico que atraviesa la economía mundial y, en concreto, las que afectan a las economías europeas.
- Conocer los fundamentos redistributivos de la intervención pública.

- Valorar la intervención pública a través de la política fiscal (gastos e ingresos) en la Economía.
- Conocer las posibles mediciones de la desigualdad y su aplicación al análisis económico.
- Comprender los efectos redistributivos de los impuestos, las transferencias económicas y la provisión de servicios públicos.
- Analizar las tendencias seguidas por los distintos gobiernos en materia de política fiscal y poder plantear medidas que mejoran la distribución de los ingresos entre la población.
- Detectar los retos presentes y futuros a los que debe responder la Economía Pública.



3 Aproximación teórica

Actualmente vivimos bajo un tipo de organización económica definida por el sistema económico capitalista, el cual determina la respuesta a las tres preguntas tradicionales que debe resolver cualquier sistema económico para su reproducción: qué, cómo y para quién producir. Sin embargo, el capitalismo no ha sido el único sistema realmente existente. A lo largo de la historia, han imperado otros, en ocasiones precedidos o sucedidos por los establecidos, algunos experimentados parcialmente y otros, incluso, que han coexistido en una misma época.

A modo de recordatorio, podemos describir brevemente los más destacados. El esclavismo, localizado allá por el siglo IV de nuestra era, surgiendo originariamente en Babilonia, Egipto, Grecia y, luego, en Roma. Bajo esta forma de organización, fueron los dueños de las propiedades quienes utilizaban mano de obra esclava para producir a cambio de garantizar su supervivencia, recayendo el poder económico en las clases ricas que explotaban intensivamente los recursos de los que eran propietarios para satisfacer sus propias necesidades a costa de unas condiciones infames de los esclavos que estaban bajo su posesión. Fue sustituido un siglo después en Europa occidental por el feudalismo, que perduraría hasta el siglo XV, donde fueron la nobleza y el clero los grupos que concentraron los poderes de propiedad, y por tanto el poder, mientras los siervos producían y quedaban supeditados al pago del feudo que, por los elevados importes que suponían, veían comprometida prácticamente toda su producción, quedándose con lo mínimo para subsistir o incluso ni eso. Llegados al siglo XV comienzan a registrarse los primeros

pasos del avance del sistema económico capitalista cuya evolución pasará por distintos estadios, adquiriendo los rasgos propios que hoy conocemos. Un sistema que, a pesar de las distancias nacionales y contextos diferenciados, se ha venido caracterizando por rasgos comunes y se ha apoyado en el trabajo asalariado para garantizar su funcionamiento continuado. Sin embargo, el capitalismo ha convivido con otras experiencias o sistemas que no han llegado a desarrollarse plenamente, como ocurrió con el socialismo. Basado en la liberalización de las relaciones de explotación y eliminación de la propiedad privada de la producción, encontramos el caso de la antigua URSS que, bajo la forma de una economía planificada, el Estado tuvo un papel protagonista para intervenir en la distribución de la riqueza generada a través del proceso de producción¹.

Encontramos tres rasgos definitorios del sistema económico capitalista que lo distinguen de otros parcial o totalmente presentes en el pasado que condicionan la manera de responder al qué, cómo y para quién se produce, estos son: a) la propiedad privada de los medios de producción, que supone la existencia de dos clases sociales en torno a este proceso, la clase capitalista y la clase trabajadora; b) el carácter mercantil de la producción, que determina la finalidad del proceso productivo y su orientación hacia el mercado (se produce para vender en el mercado y obtener un beneficio derivado de esa transacción); y c) la apropiación privada de la producción y del beneficio obtenido en el intercambio, es decir, el excedente generado permite a la clase capitalista atender los costes de producción (como son los salarios, una retribución a la clase trabajadora que le permite acceder al consumo y cubrir sus necesidades de subsistencia y reproducción) al tiempo que obtener un margen que puede utilizarse para distintos fines

¹ Un breve recorrido por los sistemas económicos, sus características, definiendo los rasgos centrales del capitalismo y los aspectos constitutivos de la economía de mercado, pueden encontrarse en Torres (2015).

(ampliar sus medios de producción y, con ello, la producción y acumulación capitalista futura, invertirlo o no según las expectativas de posibles ganancias)².

La combinación de estos elementos, en funcionamiento, permite reconocer un cuarto aspecto diferenciador: las relaciones de poder que operan entre los agentes participantes en este proceso, la clase propietaria de los medios productivos y la clase trabajadora. La condición que otorga la propiedad de los medios de producción permite entender que recaiga en quienes la ostentan el poder de decidir sobre las cuestiones principales del proceso económico, como son el establecimiento de los precios, la cantidad y condiciones de contratación, el destino de las ganancias acumuladas....

Las respuestas a las preguntas anteriores, bajo la lógica de una economía de mercado, la que impera en el sistema económico capitalista, quedan, por tanto, resueltas:

- ¿Qué producir? Aquello que sea de interés para la sociedad, en su categoría de vendedores y compradores.
- ¿Cómo producirlo? En función del coste de los factores productivos que intervienen en el proceso (trabajo asalariado, capital, recursos naturales...).
- ¿Para quién producirlo? Para quien tenga recursos económicos suficientes para acceder, a través de la compra, a los bienes y servicios producidos u ofertados en el mercado.

El sistema de intercambio a través del mercado, como forma prioritaria de asignación de recursos en el capitalismo (Polanyi, 2003), pone de manifiesto el constante conflicto entre los dos principales grupos mencionados (propietarios y trabajadores) que actúan con autonomía en función de

² Para conocer los fundamentos del sistema económico capitalista, existen muchas referencias de interés, por ejemplo, Milanovic (2020) o Guerrero (2002).

su propio interés de clase, reproduciendo relaciones jerárquicas y de subordinación que expresan la asimetría de poder en la toma de decisiones, así como en lo que se refiere a la participación en el producto social generado, dicho de otro modo, su desigual posición en la distribución primaria de la renta³.

Sin embargo, en esta caracterización general, hemos de reconocer la especificidad de las economías modernas, donde, prevaleciendo el mercado como principal espacio para el intercambio, existen normas, instituciones, sistemas de control y formas de provisión de bienes y servicios no mercantiles que llevan a referirnos a contextos en los que el sector público, el Estado, tiene un peso significativo en la vida económica, como ocurre en el caso de las economías de mercado mixtas⁴. En ellas, el sector público es un agente importante en la vida económica y social, participando en ella a través de las distintas fórmulas a su disposición que difieren según cada caso, encontrando un peso más o menos significativo de su influencia en función de los cambios y transformaciones derivados de la evolución histórica⁵. Dentro de las funciones con las que hoy cuenta este sector público, una a destacar es la intervención orientada a la redistribución, tanto de los recursos como de la renta y la riqueza, cuyo objetivo es influir y equilibrar la balanza resultante del mercado, y mejorar la equidad distributiva.

³ Mientras la clase trabajadora depende del salario y de su participación laboral para acceder y garantizar sus medios de vida, la clase capitalista tensiona a la baja sus medios de subsistencia para ampliar sus márgenes y ampliar la acumulación de capital.

⁴ Las economías de mercado son, precisamente, las que prevalecen en la actualidad, especialmente en el contexto de referencia de la Unión Europea.

⁵ Para una aproximación teórica de la evolución de la intervención pública en el pensamiento económico ver Jha (1998) y Buendía (ed.) (2023).

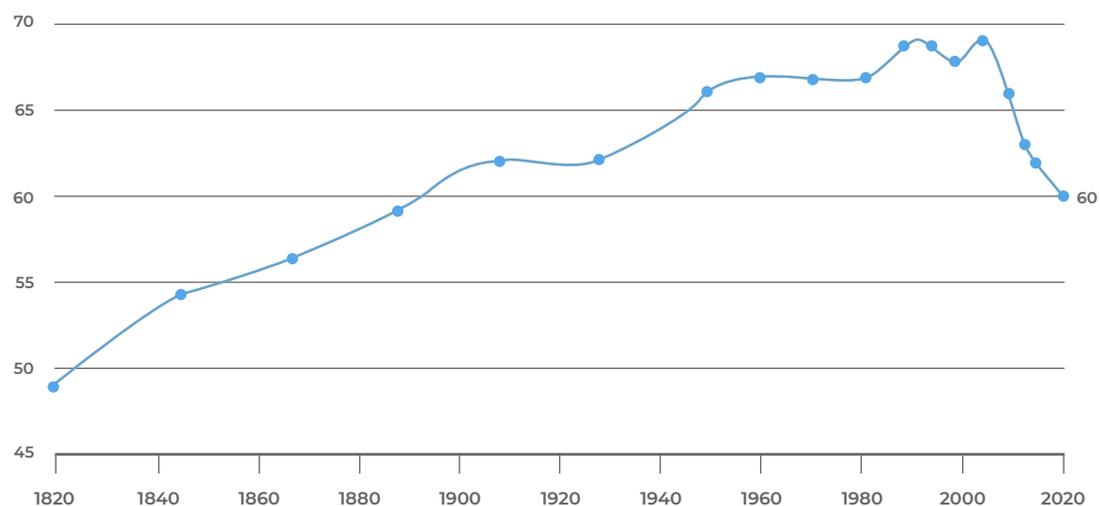
Sistema económico y progresión de la desigualdad económica:

La realidad actual nos demuestra que el avance del sistema económico capitalista ha mantenido vigentes las desigualdades económicas entre los grupos sociales que componen la estructura social, revelándose como una constante desde su surgimiento que persiste en su desarrollo. En todas las economías siguen activas las distancias patrimoniales, de riqueza y de ingresos que separan las posibilidades económicas de los distintos grupos sociales (García Sainz, 2017; Chancel *et al.*, 2022). Conviven, bajo una misma realidad, agentes económicos y grupos privilegiados frente a otros desfavorecidos por los efectos derivados de la dinámica económica que no encuentran una contundente respuesta por parte de las instituciones que les representan que resuelva las grandes distancias que les alejan de unos umbrales de ingreso dignos.

Cada vez son más las informaciones que demuestran que el mundo está atravesando una época sin precedentes, marcada por constantes crisis y cuyo telón de fondo parece ser la creciente vulnerabilidad de sectores cada vez más amplios de la sociedad y una desigualdad que no cesa de aumentar mientras algunos pequeños grupos se benefician de este avance. La coyuntura actual nos lleva a referirnos a decenas de millones de personas que pasan hambre, a cientos de millones más que se enfrentan a subidas imposibles en el coste de los productos básicos o de la energía para calentar sus hogares en esta profundización de una desigualdad que no se detiene y se extiende a escala global. Mientras que los ingresos que reciben los grupos de población más pobres se mantienen constantes (representando alrededor del 2% de los ingresos totales en el caso del 20% de la población más pobre), la porción que acaparan los grupos más poderosos sigue creciendo (actualmente, el 10% más rico de la población recibe el 52% de

los ingresos globales). Si nos referimos a la distribución de la riqueza, las diferencias son todavía más alarmantes: según datos del informe publicado por el Laboratorio de las Desigualdades Mundiales⁶, el 10% de la población acumula el 76% de la riqueza global, mientras que la mitad más pobre de la población sólo posee el 2%.

GRÁFICO 1. ÍNDICE DE GINI ESTIMADO A ESCALA MUNDIAL 1820-2020

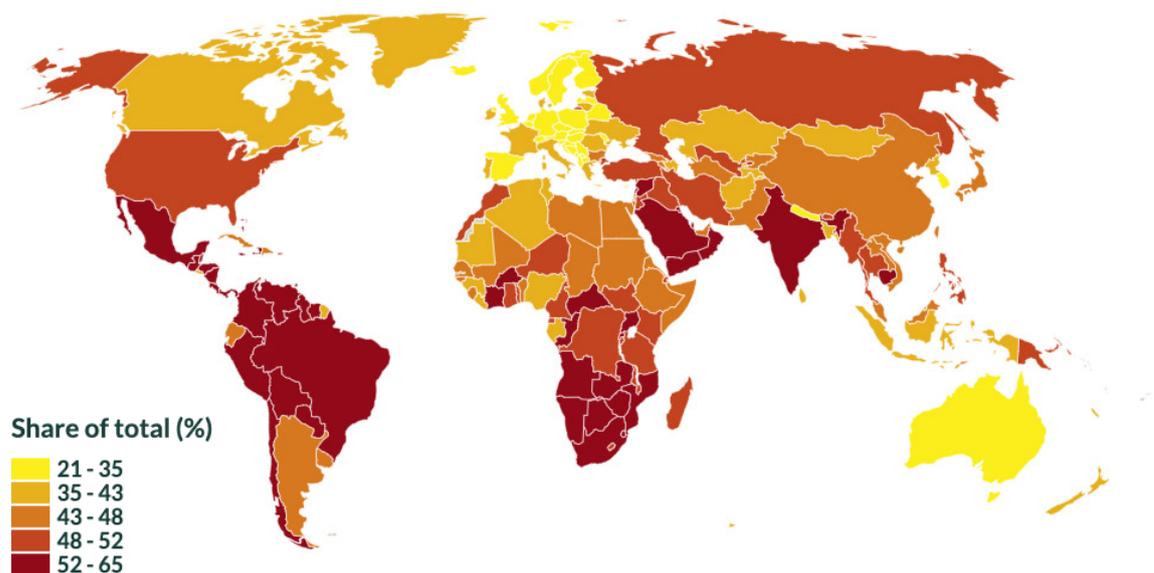


FUENTE: BRANKO MILANOVIC; CHART: AXIOS VISUALS.

⁶ Información estadística disponible en el siguiente enlace: <https://wir2022.wid.world/>

Resulta aberrante comprobar esa otra cara de la moneda en esta realidad en la que unos pocos han logrado obtener enormes beneficios de las más graves crisis registradas: los más ricos han visto multiplicadas sus riquezas, los beneficios empresariales han alcanzado niveles récord en los últimos tiempos, los ingresos y riquezas se concentran y, de igual modo, se concentra el poder político y económico de estas élites, haciendo que la representación de la mayoría social retroceda rápidamente. Al respecto, son muchas las investigaciones e informes que demuestran la cuestión a escala global, pero también en aquellos territorios considerados como los más avanzados en la función redistributiva de sus Estados y en la institucionalización de la protección social, como es el caso de la Unión Europea y las economías que la integran⁷.

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE RENTA DEL 10% MÁS RICO



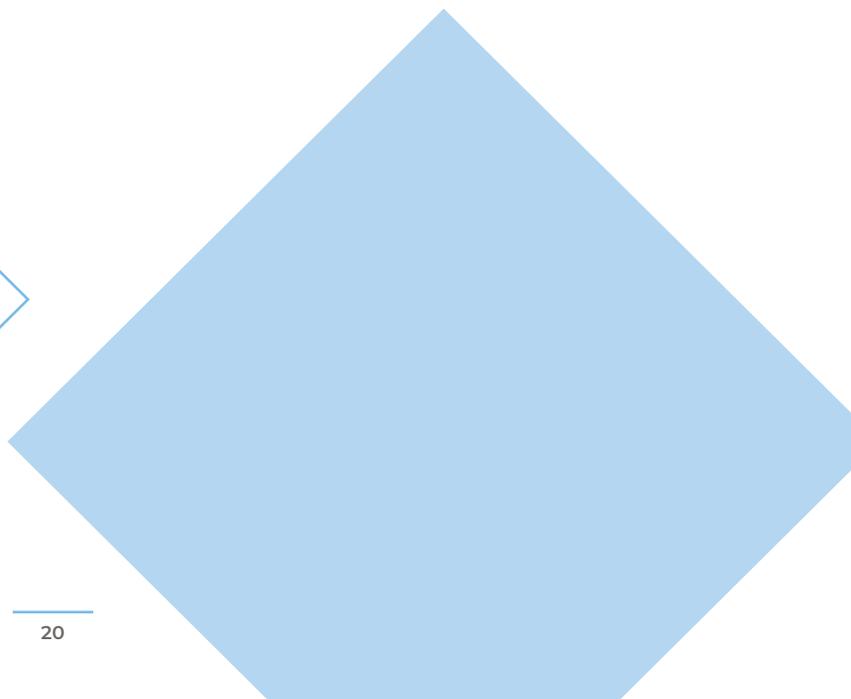
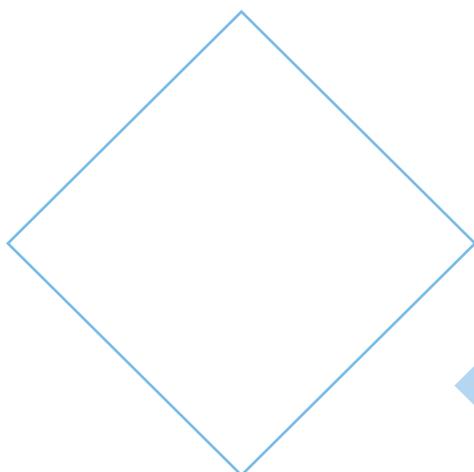
FUENTE: WORLD INEQUALITY DATABASE. ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES (2023).

⁷ Al respecto destacamos algunos informes de gran interés en materia de desigualdad, a escala global, europea y española: Dauderstädt (2023); Oxfam (2023); Chancel *et al.* (2022); Martínez y Ruiz-Huerta (dirs.) (2022); Neef y Sodano (2022) y FEPS (2020).

Además de los niveles y tendencias seguidas por la desigualdad, es necesario señalar las posibles causas que, en cada caso y contexto, pueden estar detrás de los datos. Son muchos los factores generadores de su aumento, tanto desde una perspectiva coyuntural como estructural. Algunos ejemplos en un recorrido de corto plazo los encontramos al confirmar la agudización de las distancias como resultado de la gran crisis de 2008, los efectos derivados de la COVID, las consecuencias inflacionistas de los últimos años, así como la gestión que ha rodeado estos acontecimientos y las respuestas de salida. Otros, desde una perspectiva de mayor alcance, como ha sido la desregulación de los mercados financieros, la moderación salarial, el retroceso de la protección social o la falta de medidas para equilibrar los efectos de los vaivenes económicos, señalan un modelo de intervención pública posicionado -y controlado- en línea con los intereses de los grupos económicos más poderosos. Es precisamente en este último elemento donde se localiza la política económica como una de las competencias de las instituciones públicas que permite intervenir en la economía y prevenirnos de sus efectos.

El sector público y su intervención redistributiva:

Como hemos mencionado, la principal herramienta del sector público para intervenir en la economía es la política económica, lo que hace necesario entrar a detallar su concepción, comprender su importancia y analizar las prioridades que han determinado la aplicación o prioridad de unos mecanismos de actuación frente a otros.



En términos generales, la política económica se refiere a la actuación del Estado en los distintos ámbitos de la economía (financiero, monetario, productivo, distributivo, cambiario en algunos casos), para alcanzar unos fines y objetivos predeterminados en materia económica. Los principales fines perseguidos son:

- El crecimiento económico.
- La estabilidad de los precios.
- La redistribución de la renta.
- El equilibrio exterior.
- El pleno empleo.

En base a estos, los distintos gobiernos desarrollan y combinan medidas de distinta tipología en varios ámbitos económicos, pudiendo distinguir, fundamentalmente, entre: política fiscal, monetaria, exterior y de rentas, y en ocasiones, la política cambiaria⁸. De todas ellas, la función redistributiva de los Estados mantiene una relación directa y más fuerte con la política fiscal, siendo a su vez uno de los fundamentos que, en su momento, justificaron la aparición y el desarrollo originario de los estados de bienestar en Europa.

Aplicando la retrospectiva, la experiencia histórica demuestra una priorización de los objetivos a perseguir por la política económica, supeditando unos a otros, a pesar de que, en teoría, se sitúan al mismo nivel. Comprobamos que, en nuestra economía, pero también en otras de referencia para España, como puedan ser las que integran la Unión Europea, el crecimiento económico, el mantenimiento de los precios y el equilibrio externo han estado (y están) en el centro de la agenda económica de los

⁸ Es posible plantear clasificaciones alternativas de las políticas económicas, siendo otra de las formas habituales la planteada desde el punto de vista sectorial que, compartiendo los mismos objetivos generales, distinguen entre la política agraria, industrial, energética, de transportes, comercial, turística o de viviendas.

gobiernos, subordinando a su consecución la mejora de la redistribución de la renta y la creación de empleo, así como otros objetivos específicos propios de cada economía particular. Al mismo tiempo, en el contexto reciente, marcado por fuertes tensiones económicas, los criterios que han dirigido la política económica han ido en contra de la equidad distributiva. Se ha utilizado el estancamiento o las etapas recesivas para justificar unas medidas que, recurriendo a la legislación, planes, estrategias y otros instrumentos de intervención han rebajado la progresividad de las intervenciones mientras se renunciaba a otras con un fuerte carácter redistributivo. Y se ha demostrado el carácter estructural del retroceso que, desde hace décadas, reduce esta función pública en favor de la equidad de rentas.

La expansión económica de inicios de los 2000, la Gran Crisis económica de 2008 como desencadenante de los problemas de deuda pública en algunas economías comunitarias, los planes de ajustes que fueron la respuesta para una tibia recuperación posterior, o los inesperados *shocks* que desembocaron en nuevas crisis, como ocurrió con la pandemia o la actual guerra en Ucrania, son algunos hechos coyunturales susceptibles de interpretación en el marco de las prioridades de la política económica de los Estados. O el caso de otras dinámicas, más estructurales, como ocurre con el retroceso generalizado en el avance del gasto público, especialmente en algunas de sus funciones de carácter más social y protector, incluso el recorte de las partidas que debilitan el papel del Estado en la distribución secundaria de la renta y que impide corregir el fuerte y rápido avance de una desigualdad que avanza rápidamente y a escala global⁹.

⁹ Para profundizar en los retos actuales del Estado y las posibles respuestas se recomienda leer Buendía (ed.) (2023), Laudal (2019) o Atkinson (2018).

Atender esta cuestión en el periodo reciente, situándonos al inicio del siglo XXI hasta la actualidad, y valorar cada expresión pública de redistribución en el área comunitaria de la Unión Europea, permite elaborar diagnósticos acerca de los factores coyunturales y estructurales que han condicionado el avance, mantenimiento o retroceso de esta función tradicional de los Estados. Plantear el análisis, además, en un contexto institucional común, como es el de las economías comunitarias, claro referente para la economía española, ayuda a valorar las implicaciones para la política económica de pertenecer al proyecto europeo y el margen de maniobra nacional para el desarrollo de medidas alternativas en materia redistributiva.

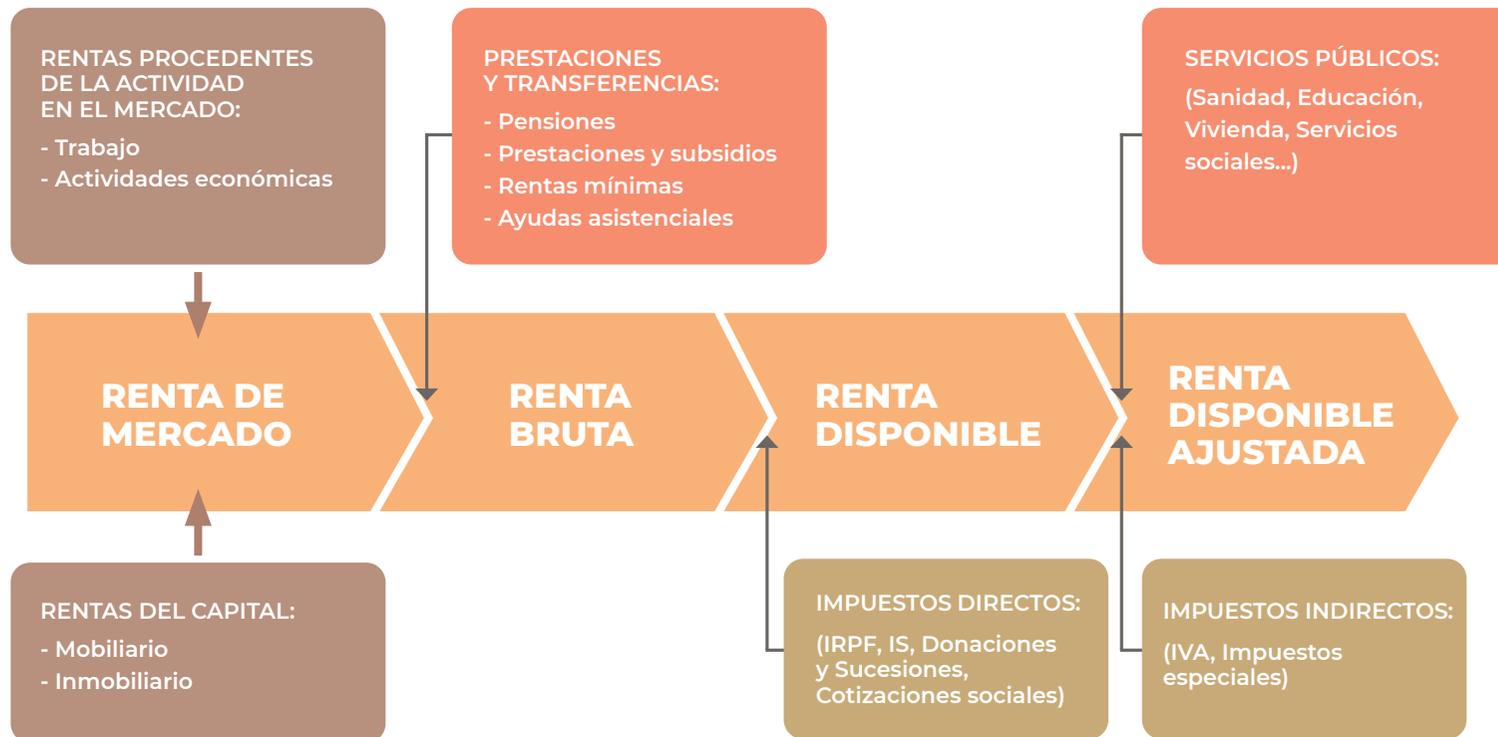
Distribución de la renta, renta disponible, servicios públicos:

En esta unidad vamos a centrar la atención particularmente en la política fiscal, por ser la pata de la política económica que más se relaciona con los objetivos de reducción de la desigualdad y mejora de la equidad de los ingresos. La política fiscal, entendida como la rama que se centra en la administración y gestión de los recursos del Estado a través de los ingresos que recauda vía impositiva y la ejecución del gasto, supone la principal fórmula para interceder en la distribución de la renta resultante del funcionamiento económico a través de los mercados. De ahí la necesidad de valorar su potencial para influir en la evolución de la desigualdad en las distintas economías que consideremos. Sin embargo, la práctica que planteamos requiere algunos conocimientos previos referidos a conceptos y mediciones en los que se apoya la propuesta y que procedemos a detallar:

Cuando tratamos la distribución, y en particular, la referida a la renta de la que disponen los hogares y las personas que conforman la sociedad, hemos de conocer cómo se accede a ella, de qué depende la disponibilidad de ingresos final y qué otros elementos, además de la renta, pueden contribuir a las condiciones materiales de vida a través del gasto público.

La renta disponible que pueden dedicar los hogares y las personas al consumo o ahorro en las economías mixtas depende de los ingresos obtenidos por su participación previa en el mercado (distribución primaria de la renta) y de la redistribución resultante de la intervención pública (distribución secundaria de la renta). Por tanto, la renta disponible cuenta con un primer componente, que son las rentas de mercado (salarios obtenidos por el ejercicio de un trabajo remunerado o ingresos procedentes de la realización de otras actividades económicas). El segundo son todas las prestaciones o transferencias económicas procedentes del sector público, que se refieren a los ingresos obtenidos al cumplir los requisitos que dan acceso de determinadas pensiones, prestaciones o ayudas del Estado, como ocurre en situaciones de jubilación, viudedad, desempleo, situación familiar, rentas mínimas, etc. Estas cuantías de dotación pública se suman a la renta de mercado y dan como resultado los ingresos o renta bruta antes de impuestos. Un tercer paso, por tanto, es el que nos lleva al concepto de renta disponible, siendo la que obtenemos al restar a la renta bruta todos los impuestos directos a los que hogares y personas están sujetos según la regulación fiscal (IRPF, impuesto sobre el patrimonio y de sucesiones y donaciones, cotizaciones sociales). Aplicando una perspectiva más amplia de las condiciones de vida a las que da acceso la renta realmente disponible, deberemos considerar otras prestaciones ofrecidas por las instituciones públicas en especie (sanidad, educación, servicios sociales...) que aumentarían esta cantidad y restar la cuantía a pagar por los impuestos indirectos y especiales (IVA, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuestos a los hidrocarburos...). A modo de síntesis, el siguiente esquema resume los componentes a considerar en las distintas definiciones de renta:

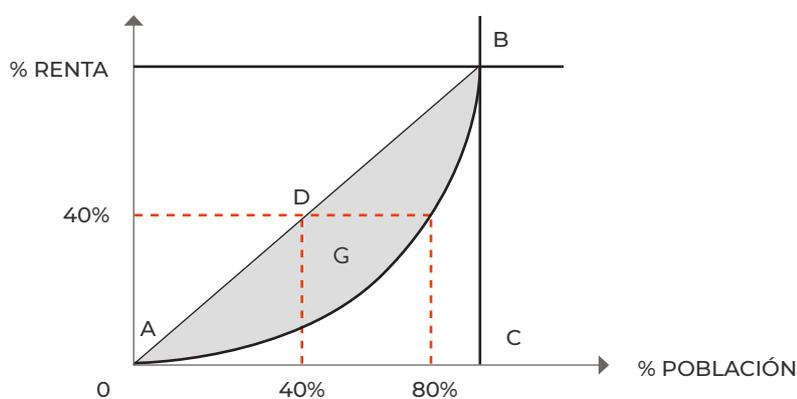
FIGURA 1. COMPONENTES DE LA RENTA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DE AYALA (2020:3)

En base a los distintos conceptos de renta señalados, la noción y medición de la desigualdad adopta algunos matices. La desigualdad económica nos remite generalmente a las diferencias existentes en la distribución de recursos, bienes, ingresos, rentas o riquezas entre distintos grupos sociales, países, sectores económicos... En la comparativa de los niveles de desigualdad de las economías, es recurrente su consideración para medir el desigual reparto de la renta entre los grupos sociales en función de sus niveles de ingresos, atendiendo a distintas formas de medición. Dentro de la amplia amalgama de posibilidades para medir la desigualdad (Atkinson, 1970; Ayala, 2021), es habitual recurrir a los siguientes indicadores:

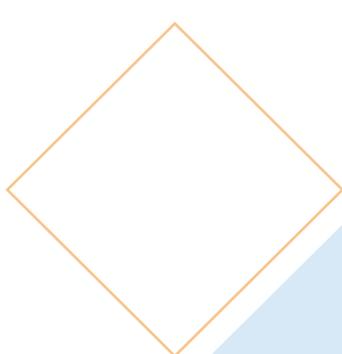
- La curva de Lorenz o área de desigualdad: representación gráfica de la distribución relativa de una variable (renta) en un dominio determinado (hogares, población...) que es ordenado según sus niveles de ingresos, formando una curva o recta.



- Índice de Gini: medida de desigualdad de la renta que es resultado de medir el área que queda por encima de la curva de Lorenz (G) respecto al área determinado por la recta que representa una perfecta igualdad de la renta (recta AB). Su valor oscila entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (perfecta desigualdad), o entre 0 y 100% si se calcula como porcentaje. La fórmula en base al gráfico anterior será:

$$CG = \frac{G}{ABC}$$

- Ratio S80/20: indicador que relaciona el ingreso del 20% de la población que más renta obtiene y el del 20% que menos. Se expresa como el cociente entre el ingreso del primer grupo (percentil 80 o quintil superior) el ingreso del segundo grupo (percentil 20 o quintil inferior), e indica mayores niveles de desigualdad cuando su valor es más elevado. Conviene destacar que existen otras ratios de cálculo posibles para comparar los ingresos de distintos grupos de población (índice de Palma o ratio 90/40, ratio 90/10...) que nos ofrecen información sobre la concentración de la renta en distintos grupos de ingresos en función de capas más amplias o reducidas de la sociedad. De igual modo, podemos recurrir, de forma más sencilla, a valorar el porcentaje de renta que obtienen algunos grupos poblacionales concretos, como pueden ser los más ricos (10%, 1%, 0,1%...) o la mayoría de la población (90%, 99%, 99,9%...).
- Índices normativos, como es el índice de Atkinson: indicadores que proponen establecer la distribución de la renta objetivo para alcanzar la igualdad de ingresos. El de Atkinson, por ejemplo, se calcula como la proporción de la renta que sería necesaria para obtener una distribución igualitaria de la misma, sin pérdidas en el nivel actual de bienestar del conjunto de una población.



Más allá de la forma que escojamos para medir la desigualdad de ingresos, estas son susceptibles de aplicarse a las distintas nociones de renta que hemos señalado (renta de mercado, renta disponible, renta disponible ajustada) y establecer la comparativa para determinar la influencia de la intervención pública a través de la política fiscal. Incluso, si los datos lo permiten, es posible analizar el efecto redistribuidor de los ingresos y gastos públicos, lo que puede arrojar información interesante para determinar la mejor vía para corregir los niveles de desigualdad en una sociedad.

Es habitual que la información estadística para valorar la influencia del sector público en la disminución de la desigualdad de renta no incorpore el efecto de los impuestos indirectos y los servicios públicos. Al considerar estos aspectos centrales para analizar el compromiso de los Estados con esta problemática, encontramos investigaciones, informes y documentos de trabajo que, para algunas economías, atienden esta cuestión y plantean aproximaciones para estimar el efecto de estos elementos de la política fiscal hasta llegar a la renta disponible ajustada¹⁰. Además, recurriendo a otras variables, es posible plantear un diagnóstico de la situación y tendencia de la provisión de servicios públicos, transferencias en especie y efectos de los impuestos directos que contribuyen a mejorar la igualdad de ingresos. Algunos ejemplos los encontramos en las siguientes variables:

- Gasto en servicios públicos como porcentaje del PIB.
- Gasto per cápita del país en protección social.
- Imposición de IVA a los productos de primera necesidad y otros de consumo habitual para la población, así como las medidas que hayan podido modificar los porcentajes de este impuesto.

Los contenidos que hemos sintetizado facilitan que el alumnado adquiera los conocimientos básicos necesarios para realizar la práctica cuya secuencia se detalla en el siguiente apartado.

¹⁰ Véase Goerlich Gisbert (2016).

4 Secuenciación didáctica

Esta unidad requiere del desarrollo de distinto tipo de sesiones en el aula y de un trabajo adicional a realizar por parte del alumnado fuera del horario lectivo. En concreto, será necesario contar con la siguiente disponibilidad de tiempos:

- Clase teórica de introducción a los contenidos de la unidad (1 hora).
- Clase explicativa para la realización de la práctica (1 hora).
- Trabajo del alumnado fuera del aula (2-4 horas, aproximadamente).
- Puesta en común y discusión de los resultados (2 horas).

A continuación, explicamos detalladamente las etapas para el desarrollo de la unidad didáctica con las especificaciones necesarias en cada una de ellas.

a) Introducción a los contenidos de la unidad:

En una primera sesión teórica, el profesorado hará una exposición oral de las cuestiones mencionadas en el apartado teórico 3, recurriendo a la información y bibliografía citada en este documento u otra que considere más adecuada, ampliando aquello en lo que el alumnado requiera de un mayor nivel de conocimiento.

b) Explicación de cuestiones relativas a la realización de la práctica:

La propuesta que planteamos requiere conocer bases de datos con información estadística relativa a la medición de la desigualdad en las economías europeas, el peso de los ingresos públicos a través de la vía impositiva y la cuantía y funciones del gasto público por parte de los Estados. Asimismo, es necesario que el alumnado conozca los indicadores más recurrentes para medir la desigualdad derivada de la distribución primaria

de la renta (desigualdad de mercado) y la secundaria tras el efecto derivado de los impuestos y las transferencias (desigualdad de la renta disponible), y saber valorar las unidades en las que están expresadas las variables solicitadas que han de consultar para hacer la práctica propuesta (véase el último punto del apartado 3).

c) Desarrollo de la práctica. Trabajo del alumnado fuera del aula:

En clase, se confeccionarán grupos en función del número de alumnos de la asignatura, recomendando que sean de 2 o 3 personas, o individualmente si el número de participantes es menor de 15, y cada grupo elegirá un país comunitario. El propósito es que puedan cubrirse las principales economías de la Unión Europea, y se contrasten las informaciones de las distintas zonas regionales que integran el proyecto europeo común (centro, nórdica, mediterránea, países del Este y la ampliación).

Después de las explicaciones teóricas correspondientes, el profesorado solicitará que el alumnado prepare la información que se detalla a continuación en el plazo establecido. Para ello, el alumnado deberá realizar un tratamiento de datos estadísticos, análisis de estos y una lectura de documentos e informes que se realizará en horario no lectivo.

INDICACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA

PARTE 1. NIVEL Y EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN FUNCIÓN DE LA RENTA DE MERCADO:

Busca la información correspondiente al índice de Gini anual, en el periodo temporal más amplio disponible antes y después de la intervención del Estado.

La base de datos para consultar esta información es EU-SILC (Eurostat), que podéis encontrar en los siguientes enlaces:

- [Gini de mercado](#) (*Gini coefficient of equivalised disposable income before social transfers*)¹¹.
- [Gini de la renta disponible](#) (*Gini coefficient of equivalised disposable income*)¹².

Realiza un gráfico con las siguientes características:

- Variables para representar (2): índice de Gini antes y después de la intervención pública.
- Eje vertical: valores de las variables.
- Eje horizontal: periodo temporal (años).
- Tipo de gráfico: gráfico de líneas.
- Color de las series en tonos grises.
- Con título arriba y leyenda abajo, sin que la información sea repetitiva.
- Sin decimales en los números de los ejes verticales.

¹¹ Acceso a través del siguiente link:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_d112b/default/table?lang=en

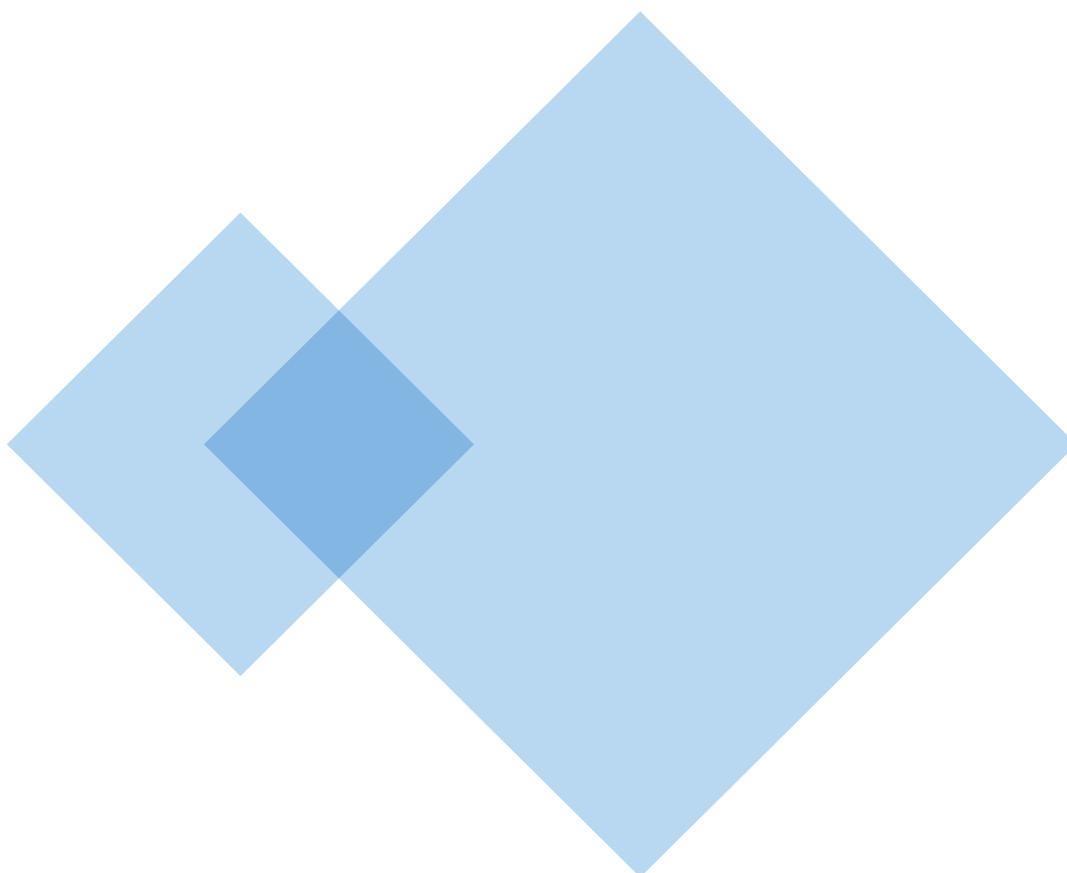
¹² Acceso a través del siguiente link:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI12/default/table?lang=en

Contesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la tendencia de la desigualdad antes de la intervención pública?
2. ¿Qué medidas de políticas fiscal considera el indicador de Gini después de intervención pública que has encontrado?
3. ¿Cómo valoras la intervención pública y su compromiso con la desigualdad de la renta?
4. ¿Con qué hechos relacionadas la evolución seguida por sendos indicadores (crisis, cambios regulatorios, pandemia...)?

Nota: La respuesta a las preguntas implica consultar la metodología de los indicadores y materiales para profundizar en la explicación, así como valorar y contrastar los resultados observados.



PARTE 2. CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL

Busca información correspondiente al gasto en protección social y las cinco principales funciones públicas que, en tu opinión, más repercuten en la calidad de vida y bienestar de la población (sanidad, educación, vivienda, exclusión social... todas ellas expresadas como porcentaje del PIB) en el periodo temporal más amplio disponible. Selecciona el gasto público total, el gasto público en sanidad, educación, vivienda, protección social. La base de datos para consultar esta información son las cuentas nacionales que ofrece Eurostat, que se puede encontrar en *General government expenditure by function (COFOG)*¹³.

Realiza un gráfico con las siguientes características:

- Variables para representar (6): gasto en protección social y el de las cinco funciones elegidas vinculadas con la protección y bienestar de la población como porcentaje del PIB.
- Eje vertical: valores de las variables.
- Eje horizontal: periodo temporal (años).
- Tipo de gráfico: gráfico de líneas.
- Color de las series en tonos naranjas y rojos.
- Con título arriba y leyenda abajo, sin que la información sea repetitiva.
- Sin decimales en los números de los ejes verticales.

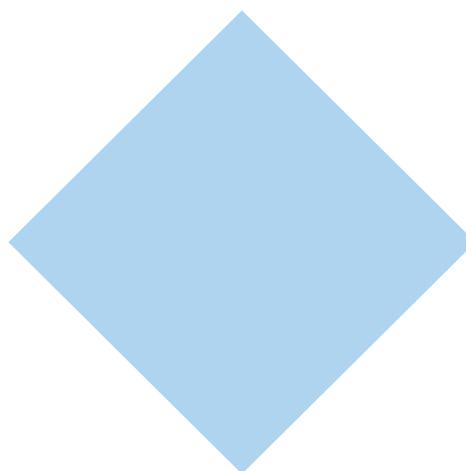
¹³ Acceso a través del siguiente enlace:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP_custom_7336901/default/table?lang=en

Contesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la tendencia seguida por el gasto público en general? ¿Con qué hechos y acontecimientos relacionarías su evolución?
2. Argumenta la selección de las funciones del gasto escogidas en relación con su potencialidad para mejorar las condiciones de vida y avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias, ¿cómo valoras los datos de estos indicadores?
3. ¿Qué prioridades consideras que han marcado la agenda de la protección social en esta economía en el contexto de la Unión Europea desde el inicio del siglo XXI?
4. Consulta medidas recientes e información estadística en relación con la fiscalidad y evolución de los impuestos recaudados por el Estado. Valora la relación que puede existir entre la tendencia seguida por el gasto en protección social y los ingresos procedentes de los impuestos, ¿existe una progresión que confirme el retroceso de la función redistributiva del sector público?
5. Elabora una agenda pública con medidas que, desde el Estado, puedan contribuir con el objetivo de reducción de la desigualdad a través de la política fiscal y de la política económica en general.

Nota: La respuesta a las preguntas implica consultar la metodología de los indicadores y materiales para profundizar en la explicación, así como valorar y contrastar los resultados observados.



d) Puesta en común y discusión de los resultados:

Una vez realizada la práctica, en clase, se expondrán y defenderán las respuestas a las preguntas planteadas, apoyándose en los datos e informaciones consultadas. Para la comparativa, se recomienda agrupar las presentaciones de cada experiencia por bloques económicos (países del centro de Europa, nórdicos, mediterráneos, del Este y la ampliación). Posteriormente, se abrirá un espacio de debate en el que el profesorado les plantee las siguientes cuestiones:

1. Entre las economías que se han estudiado, ¿qué aspectos podríamos decir que son compartidos en materia de desigualdad y política fiscal, tanto desde la perspectiva comunitaria como regional según los distintos bloques de países comentados?
2. ¿Qué objetivos, además de la desigualdad, han marcado la agenda comunitaria de la política económica y de los gobiernos nacionales?
3. ¿Es posible diseñar y desarrollar una agenda para equidad de ingresos en Europa en el actual mundo globalizado en el que opera? Justifica tu respuesta.

5 Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos

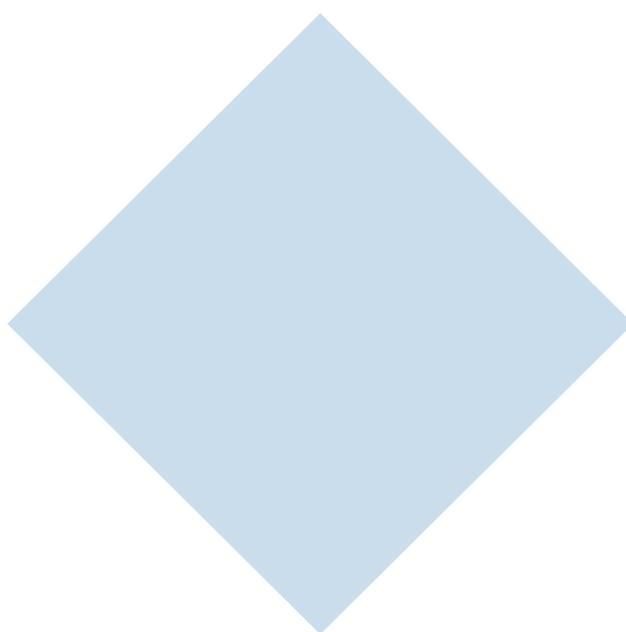
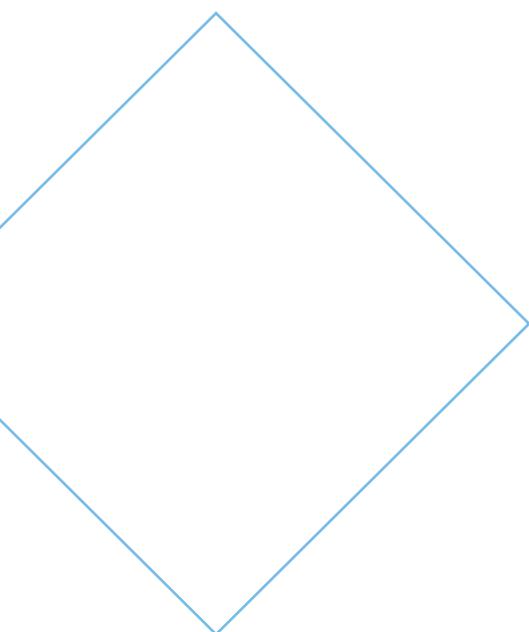
En base a las distintas etapas del desarrollo de la unidad, proponemos la consideración ponderada de los siguientes aspectos para proceder a una evaluación equilibrada de los objetivos alcanzados por el alumnado:

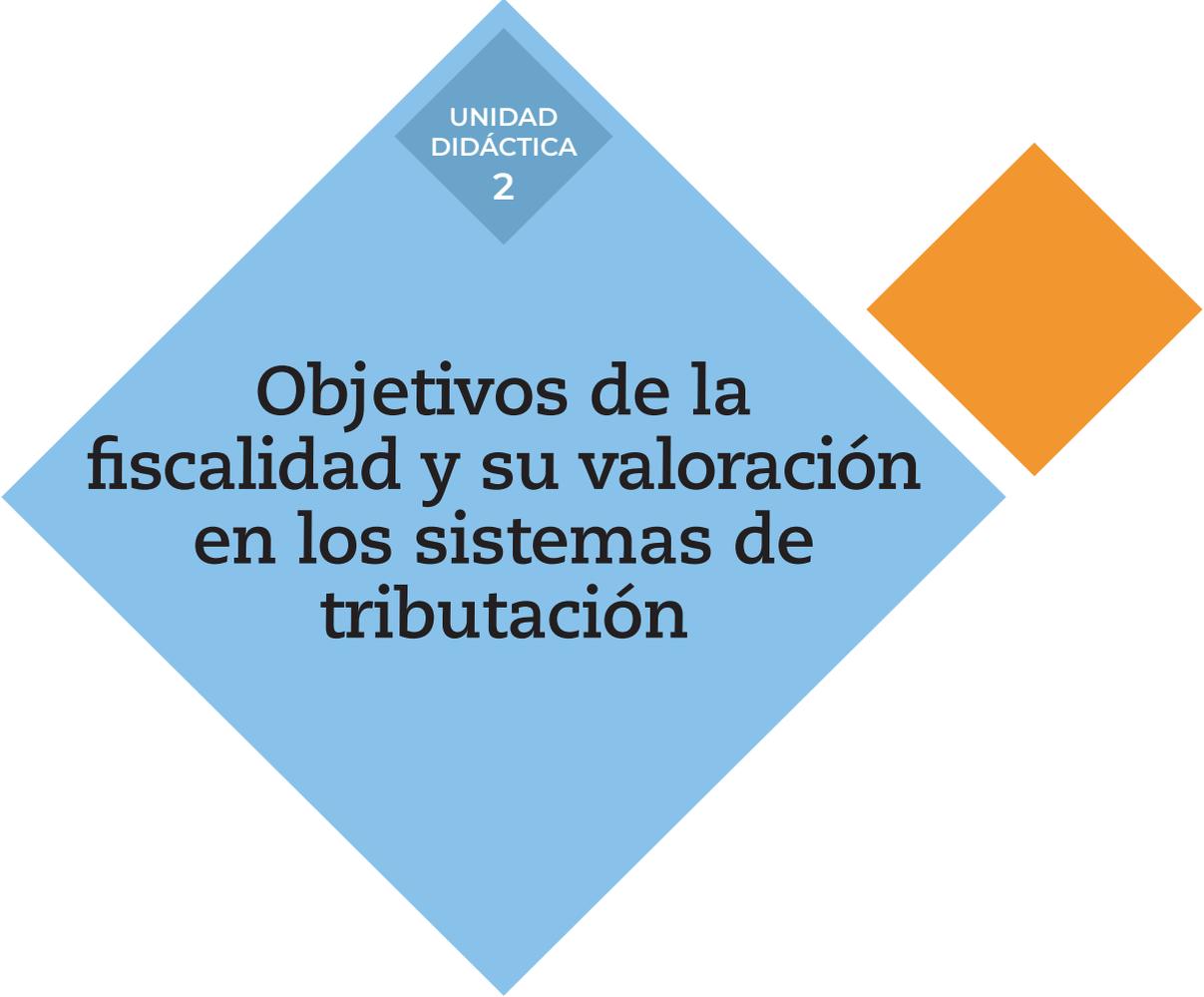
- Asistencia y participación en las clases teóricas: 10%.
- Realización de la práctica: 60% de la calificación, distinguiendo entre la identificación correcta de la información estadística y realización de gráficos (25%), nivel de profundidad de las respuestas a las preguntas planteadas (25%), consulta de referencias bibliográficas y materiales adicionales para ampliar la información (10%).
- Puesta en común y discusión: 30% de la calificación, considerando separadamente la presentación de la información referida a la práctica (20%) y la participación en el debate generado en clase (10%).

6 Referencias bibliográficas

- Atkinson, Tony (2018). *Public Economics in an Age of Austerity*. Routledge. Londres.
- Atkinson, Anthony B. (1970). "On the measurement of inequality". *Journal of Economic Theory*. Vol. 2. pp. 244-263.
- Ayala, Luis (ed.) (2021). *Economía del Estado de bienestar*. Editorial Aranzadi/Civitas. Navarra.
- Ayala, Luis (2020). *Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión*. Fundación La Caixa.
- Buendía, Luis (ed.) (2023). *El papel del Estado en la Economía. Análisis y perspectivas para el siglo XXI*. Fuhem y Los libros de la Catarata. Madrid.
- Chancel, Lucas (ed.); Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel & Zucman, Gabriel (2022). *World inequality report 2022*. Harvard University Press. Harvard.
- Dauderstädt, Michael (2023). *Inequality in Europe. The consequences of pandemic and war*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- FEPS (2020). *Inequality and the top 10% in Europe*. FEPS Foundation for European Progressive Studies.
- García Sainz, Cristina (2017). "El impacto de la crisis económica en la pobreza de tiempo y la desigualdad de género". *Arbor*, 193(784), a382. <https://doi.org/10.3989/arbor.2017.784n2005>
- Goerlich, Francisco J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Fundación BBVA. Bilbao.
- Guerrero, Diego (2002). *Manual de Economía Política*. Síntesis. Madrid.
- Jha, Raghendra (1998). *Modern Public Economics*. Routledge. Londres.

- Laudal, Thomas (2019). *A New Approach to the Economics of Public Goods*. Routledge Frontiers of Political Economy. Londres.
- Martínez, Rosa y Ruiz-Huerta, Jesús (dirs.) (2022). *V Informe de la desigualdad en España 2022*. Fundación Alternativas.
- Milanovic, Branko (2020). *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*. Taurus. Madrid.
- Neef, Theresa & Sodano, Alice (2022). *Inequality Trends in Europe*. World Inequality Lab - Issue Brief 2022/04. World Inequality Lab.
- Oxfam (2023). *La ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad*. Intermon Oxfam.
- Polanyi, Karl (2003). *La Gran transformación*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Torres, Juan (2015). “La organización de la actividad económica. El capitalismo”. En Juan Torres, *Economía Política* (5ª edición). Pirámide. Madrid. pp. 79-93.





UNIDAD
DIDÁCTICA
2

**Objetivos de la
fiscalidad y su valoración
en los sistemas de
tributación**

1 Introducción

En esta unidad se propone realizar una aproximación a los objetivos teóricos que justifican la fiscalidad y la intervención pública en materia redistributiva, valorar el potencial redistribuidor de los sistemas de tributación y evaluar la dirección y los efectos de los cambios aplicados en los últimos tiempos en materia de fiscalidad. Para ello, se plantea un análisis de estas cuestiones con perspectiva comparada que permita evaluar distintas experiencias en el entorno de referencia para España (por ejemplo, en la comparativa con países de la Unión Europea), lo que permite poner de manifiesto la situación de nuestra economía, valorar la capacidad recaudatoria y los objetivos que demuestra tener el uso de esa financiación, y desmontar mitos que se plantean en el debate político que no son ciertos, como, por ejemplo, el exceso del gasto social o los elevados niveles de impuestos que complican la competitividad a nivel internacional, entre otros.

2 Ficha técnica

Asignaturas en las que aplicar el recurso:

Esta unidad didáctica es adecuada para asignaturas cuyo objeto de estudio sea la Economía del Sector Público y en aquellas de Introducción a la Economía que contemplen la actividad pública como un elemento relevante de análisis. Entre esas opciones, se pueden señalar las siguientes:

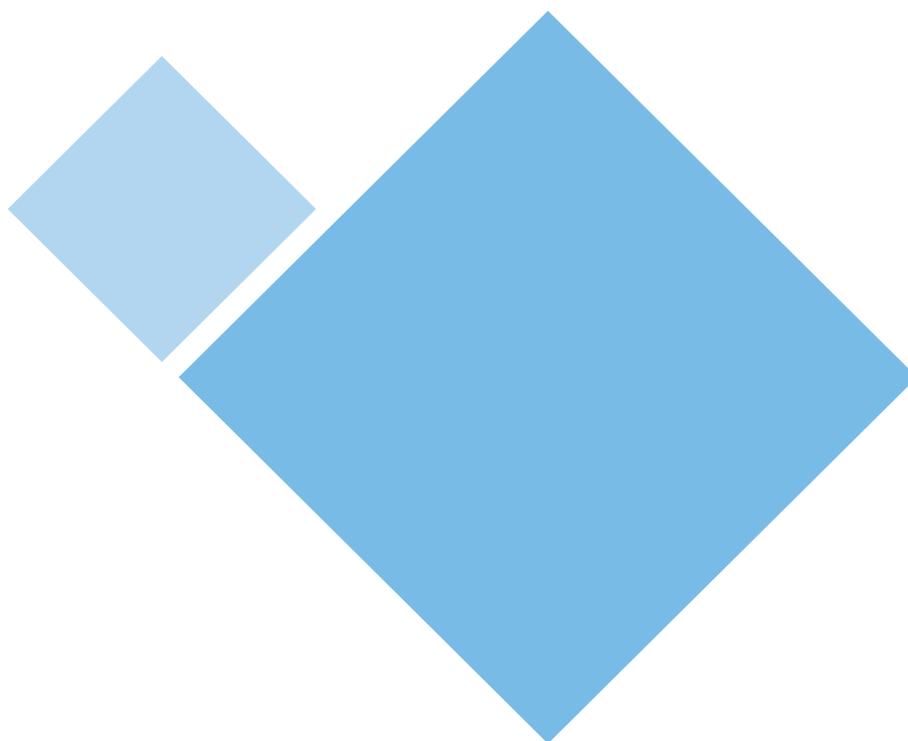
- Economía Política.
- Economía y Hacienda Pública.
- Economía Pública.
- Hacienda Pública.
- Economía del Sector Público.
- Economía de la imposición.

Objetivos generales:

- Entender las funcionalidades y problemáticas del uso del presupuesto público para la política fiscal.
- Comprender los elementos fundamentales de los tributos y los principales impuestos.
- Suministrar elementos para la reflexión teórica en relación con los impuestos e instrumentos para un análisis desde una perspectiva comparada.

Objetivos específicos:

- Conocer cuáles son las razones que justifican la existencia de los diferentes impuestos.
- Aportar herramientas para el análisis comparado de los sistemas impositivos, tales como fuentes de información estadística y cómo presentar tablas y gráficas con la información recabada.
- Incorporar la correspondencia entre el nivel de los diferentes impuestos y la capacidad para implementar políticas y los impuestos recaudados, incorporando el estudio de los gastos públicos para evaluar correctamente todas las dimensiones de la política fiscal.



3 Aproximación teórica

El foco de análisis de la política fiscal es el presupuesto. El presupuesto es el principal foco de intervención público junto con la regulación. La correspondencia entre las políticas de gasto y la necesidad de financiación pública es un elemento clave para entender la política fiscal. Como un sector más de la economía, los gastos públicos no se financian únicamente con recursos propios, los impuestos y otros tributos, sino con endeudamiento con otros agentes y otros ingresos extraordinarios. Con frecuencia, se utiliza el uso de la deuda pública como uno de los “males” de la actuación de los gobiernos, cuando el funcionamiento de la economía de mercado está indisociablemente unido a la existencia del endeudamiento, siendo las empresas y, por supuesto, los bancos instituciones cuyo funcionamiento no es posible entender si no tuvieran la posibilidad de gestionar los recursos ajenos.

Precisamente, en el ámbito de las Administraciones Públicas, la necesidad de financiación o *déficit público*, es decir, el exceso de gastos previstos sobre ingresos ordinarios presupuestados debe entenderse como una herramienta de política económica y no como un problema en sí mismo. Primeramente, la decisión del nivel de gasto es un tema central de la política de los gobiernos, que deben tener claro en qué intervienen o en qué recortan, optando, por ejemplo, por un mayor o menor gasto social, o si quieren afectar al tejido productivo mediante una participación más o menos directa en las actividades productivas o en el cambio de modelo, en un contexto de políticas para combatir el cambio climático. Esa decisión política sobre una variación del gasto público compromete la política sobre la otra parte del presupuesto, es decir, cuántos ingresos prevén

las Administraciones Públicas que pueden recaudar con los impuestos existentes y el nivel de deuda pública y qué tipo de reforma fiscal puede promover ingresos adicionales. En el sentido inverso, plantear un recorte de impuestos también debe plantearse de una manera integral, porque una posible minoración de recursos afecta a las políticas de bienestar o de desarrollo impulsadas por el sector público o crea una situación de mayor presión sobre el endeudamiento público.

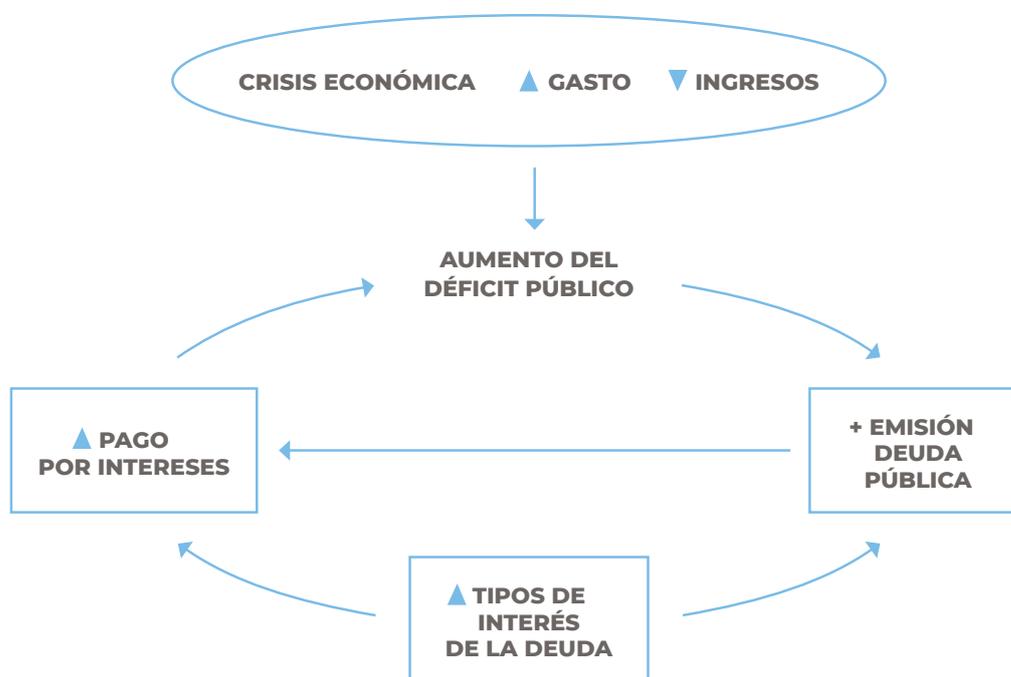
Para situar bien el debate sobre los efectos de los cambios en el presupuesto y la política fiscal hay que tener en cuenta la dinámica macroeconómica. No se trata de una cuestión técnica ni de problemas de fácil solución, hay que orientar los argumentos sabiendo que nos movemos en el terreno de las ideas, de las teorías en economía. Por ejemplo, la *teoría del multiplicador* de Keynes señala que, recortando los impuestos o aumentando los gastos en inversión pública o en transferencias, se puede aumentar la producción y la renta en el futuro, lo que puede favorecer que un déficit actual parcialmente se financie con nuevos ingresos sobre la renta (Bhaduri, 1986)¹⁴. Hay que tener en cuenta que la realidad macroeconómica es un sistema de relaciones de interdependencia entre variables con una gran complejidad explicativa que hace imposible contrastar la validez universal de las teorías; lo que se puede observar la realidad en etapas concretas y hacer un análisis sobre los elementos más relevantes que han influido sobre un fenómeno como el de la recuperación económica. En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional ha reconocido la existencia de los efectos multiplicadores de la política fiscal a lo largo de la historia (Batini et al., 2014).

Al margen de la teoría sobre los efectos de la política fiscal, el déficit público es una realidad en los sectores públicos a nivel mundial. *La deuda pública es el instrumento que permite sostener el déficit público*. La deuda pública está

¹⁴ Es importante señalar el contexto en el que se enuncian las teorías, en este caso se puede plantear en un contexto de economía cerrada o abierta. El acercamiento del modelo a la realidad hace más abierta su interpretación porque se introducen más variables.

constituida por bonos, de diferente naturaleza financiera, que son contratos financieros por los que el emisor, los gobiernos, reciben el precio pagado por el bono en el mercado de emisión o primario y se comprometen en el futuro a abonar unos flujos de efectivo, el nominal y/o los cupones. Estos cupones son los intereses de la deuda pública, lo que implica una carga financiera para los presupuestos de ejercicios posteriores, ya que se integran en el presupuesto de gastos corrientes. Ese llamado “efecto autogenerativo del déficit” (figura 1), por el que los déficits alimentan un ciclo de intereses que redundan en nuevos déficits que incrementan continuamente el volumen de deuda pública, es uno de los aspectos que se considera “peligroso” desde la perspectiva de muchos economistas, en la medida en que compromete la sostenibilidad fiscal.

FIGURA 1. EL EFECTO AUTOGENERATIVO DEL DÉFICIT PÚBLICO

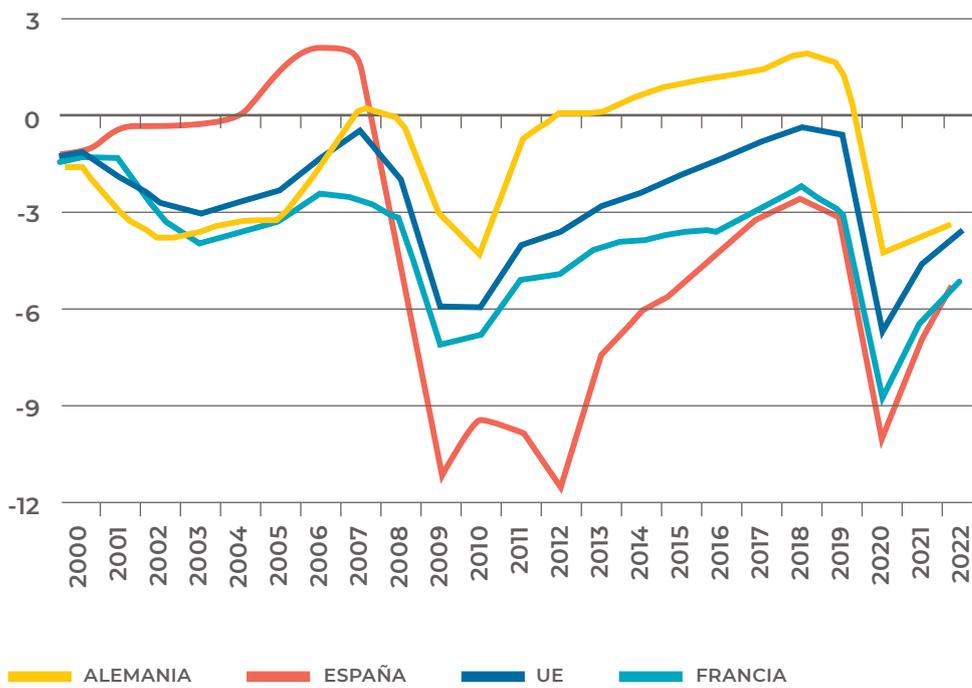


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Después de la gran crisis financiera y la crisis de la deuda soberana europea de 2009 se acuñó el término periodístico y político de que los Estados “viven por encima de sus posibilidades” para sustentar que había que reducir el déficit a toda costa.

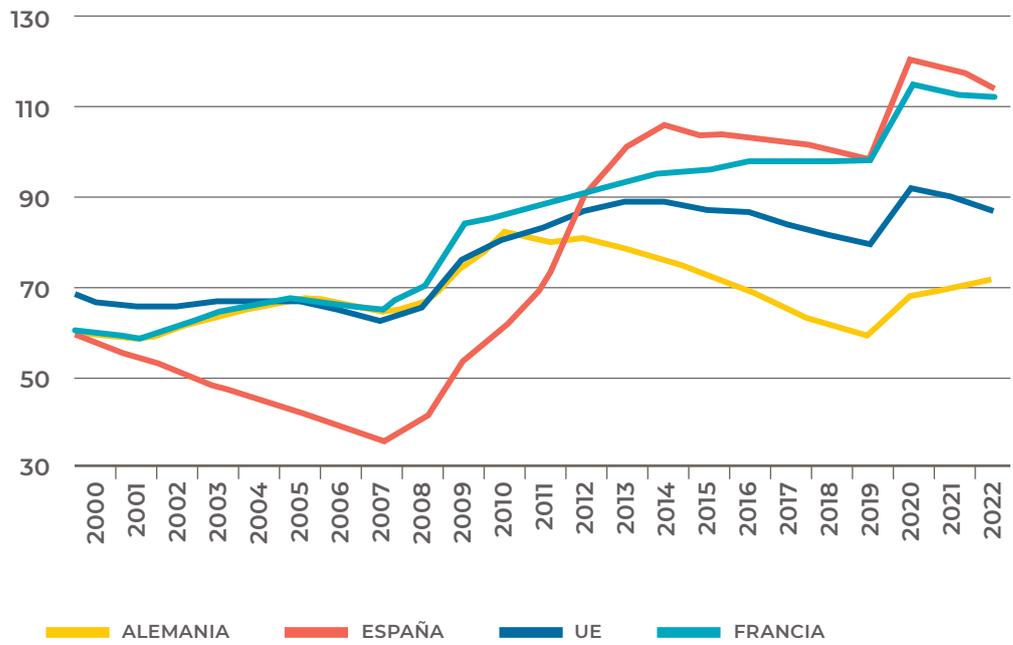
En este contexto, las políticas de la Unión Europea se alinearon con la teoría de la “austeridad expansiva” (Alesina & Ardagna, 2010), que podría definirse como la idea de que una política fiscal restrictiva, es decir, la reducción del gasto y del déficit públicos, no traería consigo una situación de estancamiento o recesión, sino una situación de crecimiento económico gracias al efecto de mejora de la confianza de los mercados. En la práctica, la experiencia mostró que la reducción del gasto público en servicios públicos esenciales empeoró las condiciones de vida de la ciudadanía y alargó el período de recesión o de estancamiento económico que, a su vez, fue un factor de elevación de los déficit y deuda públicos. De hecho, el déficit público en España aumentó entre 2010 y 2012, a pesar del éxito de las presiones de la “Troika” por reducir el gasto social (gráfico 1 y 2), debido a la caída del PIB y a las dotaciones al FROB para la reestructuración de los activos financieros de las entidades del sistema bancario. La deuda pública, es decir, el total de pasivos financieros de las Administraciones Públicas alcanzó el 100% del PIB (Buendía, 2023).

GRÁFICO 1. NECESIDAD DE FINANCIACIÓN Y DEUDA BRUTA EN PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: WORLD ECONOMIC OUTLOOK (WEO)

GRÁFICO 2. DEUDA BRUTA EN PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: WORLD ECONOMIC OUTLOOK (WEO)

El problema de la *sostenibilidad fiscal* hay que abordarlo con mucha profundidad, lo relevante es la capacidad para mantener la financiación en un largo plazo, la propia y la ajena. Y un factor importante es qué parte de esa financiación viene sustentada por no residentes y no tanto qué volumen de deuda se tiene (Vilariño et al., 2020). Un caso paradigmático es Japón que, con una deuda pública históricamente por encima del 200% del PIB no tiene problemas en seguir colocando la deuda pública emitida porque gran parte de los compradores son bancos nacionales. En el ciclo de la sostenibilidad fiscal influye, por supuesto, el crecimiento económico, el nivel de los tipos de interés, la inflación y el déficit primario previsto, la diferencia entre los ingresos públicos y todos los gastos no financieros a excepción de los intereses de la deuda pública. Esas variables no interactúan independientemente. Por ejemplo, si un gobierno consigue que su economía crezca puede reducir su déficit primario. Al final el problema tiene una componente política clara, porque el crecimiento económico es determinante en reducir la carga de la deuda pública y, en ese apartado, hay políticas específicas que el sector público puede implementar.

Lo que es difícil de prever es la evolución de los *mercados secundarios de deuda*, el espacio en el que se venden títulos de deuda pública previamente comprados en el mercado primario. Los tipos de interés de la deuda del mercado primario y del secundario están interconectados; cuando sube la rentabilidad de los bonos en el mercado secundario, la TIR de la deuda, hay una presión al alza en los cupones en el mercado primario (Alonso y Trillo, 2015). Esa rentabilidad depende de que en los mercados en los que cotiza haya una presión vendedora en esos títulos, por encima de la compradora, que hace que caiga el precio; en consecuencia, el inversor estaría

comprando más barato que antes sin que cambien los flujos que percibirá. Sin embargo, estudiar por qué sube la rentabilidad de la deuda es un tema realmente complejo que excede los objetivos de esta unidad didáctica, pues es un proceso en el que hay que tener en cuenta las distintas estrategias de los inversores, así como el propio funcionamiento del Banco Central que interviene en los mercados de deuda pública, directamente a través de operaciones de mercado abierto, o indirectamente en sus actividades de financiación ordinaria a la banca, mediante la exigencia de garantías materializadas en deuda pública.

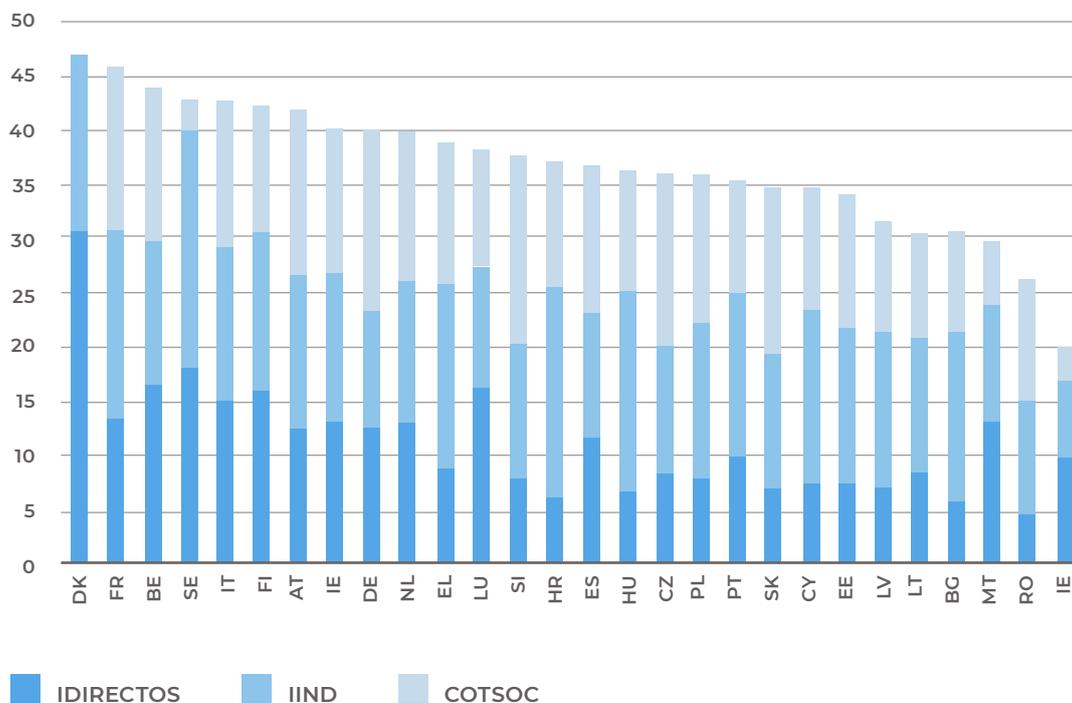
En cualquier caso, el hecho de que aumenten los intereses de la deuda pública realmente es una cuestión importante de analizar porque compromete la sostenibilidad fiscal, pero no tiene una componente sólo técnica, sino que hay elementos de política: un ejemplo clarísimo fue el anuncio de defensa del euro por parte del presidente del Banco Central Europeo (BCE) en 2012 que acabó de un plumazo con un abrupto aumento de los intereses de la deuda pública europea.

En la sostenibilidad fiscal también influye la política económica internacional. Los países europeos no toman sus decisiones de forma independiente, tienen que negociar con la Comisión Europea, hay unos *compromisos con el déficit público* que se vigilaban estrictamente hasta la crisis de la deuda soberana y, aunque ha habido un periodo de relajación para permitir la recuperación económica en un periodo de sucesión de episodios de inestabilidad económica, volverán a recuperarse. Hay que tener en cuenta que el período de contracción económica ha ido seguido por una recuperación económica anémica que obstaculizó la restauración de los ingresos tributarios, además de que la paralización económica provocada

por la pandemia fue sucedida por la guerra de Ucrania, introduciendo así un nuevo elemento de preocupación para el crecimiento económico. En ese contexto de restricciones políticas es en el que se debe analizar en qué medida pueden los impuestos ayudar a financiar los ingresos públicos.

La recaudación impositiva de los países tiene una historia ligada a la propia capacidad económica de éstos, pero también a sus antecedentes políticos. Por ejemplo, en España siempre se ha señalado su baja capacidad recaudatoria. Para medir este fenómeno manejamos el concepto de *presión fiscal*, la suma de los impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales en porcentaje del PIB. En los impuestos directos las dos categorías más relevantes son el impuesto sobre la renta (IRPF) y el impuesto sobre sociedades (IS), mientras que los impuestos indirectos son el IVA y otros impuestos especiales (IE). Mediante este indicador se pueden comparar los datos de España con los de otros países europeos.

GRÁFICO 3. PRESIÓN FISCAL COMPARADA EN EUROPA

FUENTE: DATA ON TAXATION¹⁵

Como se observa en el gráfico 3, España está lejos de los países que encabezan la clasificación de la presión fiscal como Dinamarca, Francia o Bélgica. En España, los impuestos directos (IDIRECTOS) e indirectos (IIND) representan en ambos casos aproximadamente un 11,5% del PIB, mientras que las cotizaciones sociales (COTSOC) significan el 13,8%. *En el ámbito de las cotizaciones sociales se sitúa en la media de la Unión Europea por debajo de países con un sistema puro de Seguridad Social como Alemania, Austria o Francia*¹⁶. En el

¹⁵ Dinamarca (DK), Francia (FR), Bélgica (BE), Suecia (SE), Italia (IT), Finlandia (FI), Austria (AT), Irlanda (IE), Alemania (DE), Países Bajos (NL), Grecia (EL), Luxemburgo (LU), Eslovenia (SL), Croacia (HR), España (ES), Hungría (HU), Chequia (CZ), Polonia (PL), Portugal (PT), Eslovaquia (SK), Chipre (CY), Estonia (EE), Letonia (LV), Lituania (LT), Bulgaria (BG), Malta (MT), Rumanía (RO) e Irlanda (IE).

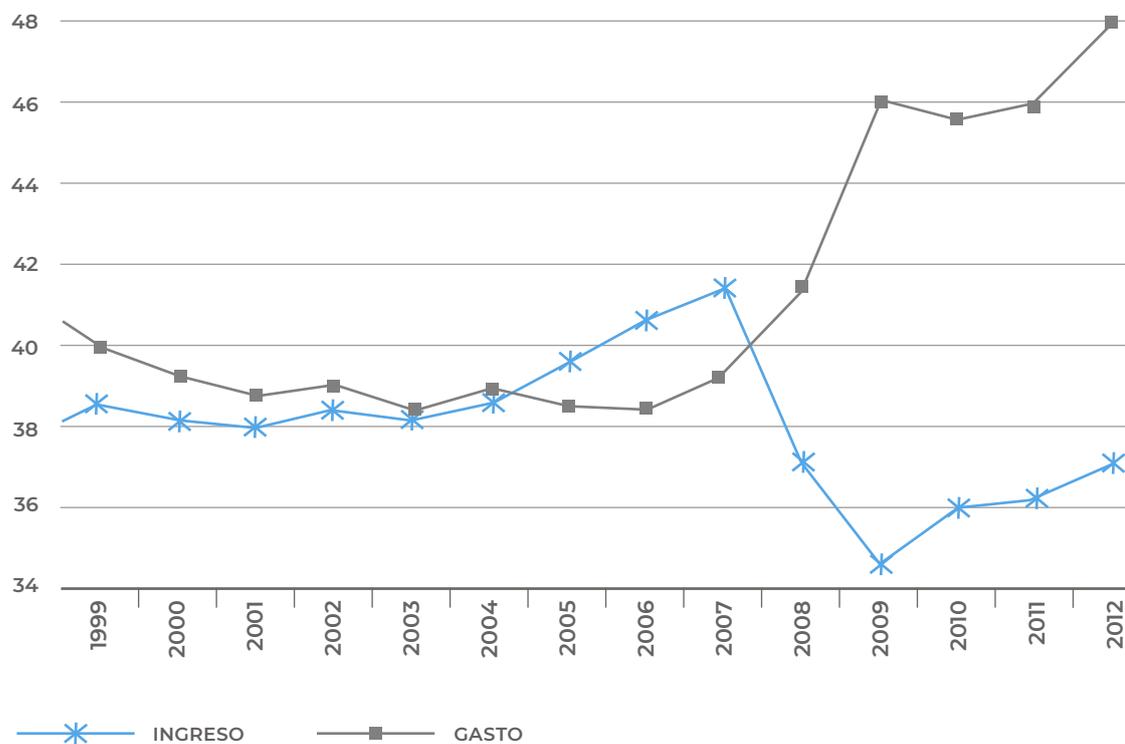
otro extremo están los países en los que el sistema de cotizaciones sociales es inexistente, Dinamarca, o muy bajo, como Suecia, Irlanda o Malta. Los países del norte tienen mayor peso en la tributación indirecta que España, como Dinamarca con un 30% o Suecia 18,24%. Por encima del 16% se sitúan Luxemburgo, Finlandia y Bélgica. Un 37% de los países del gráfico 3 tienen mayor peso en la recaudación por impuestos indirectos en porcentaje del PIB que los directos. En cualquier caso, parece claro que, tanto en el ámbito de los impuestos directos como en el de los indirectos, *España cuenta con posibilidades de aumentar la recaudación*¹⁷. En ese sentido, no es correcto señalar que los “altos impuestos en España perjudican su competitividad” cuando está rodeada de países en una zona de integración económica con impuestos o en niveles similares o claramente superiores, a excepción de los países de la ampliación.

Para comprender por qué *España sigue con un nivel de presión fiscal relativamente bajo*, hay que entender que su estructura fiscal actual tuvo dos hitos importantes: la reforma previa a la Constitución, donde se definían los dos grandes impuestos directos, y la incorporación de España a la Unión Europea, que supuso la puesta en marcha del impuesto sobre el valor añadido. A partir de ahí, hay que estudiar las etapas de crecimiento económico o estancamiento y crisis para entender la evolución de la presión fiscal. Tanto los impuestos directos como los indirectos fluctúan con la renta, una etapa de expansión hace que haya más renta y más consumo, aumentando la recaudación, y lo contrario ocurre en las etapas de crisis económica. Esa prociclicidad de los impuestos hace que justo en las crisis económicas, en las que acucian las necesidades de gasto por desempleo y otros gastos sociales, aumente el déficit público. Como se observa en el gráfico 4, como consecuencia de la crisis de la deuda soberana europea, en España se hundieron los ingresos y a la par aumentaron las necesidades de gasto.

¹⁶ Es un sistema por el cuál las pensiones y otras prestaciones como las sanitarias se financian con cotizaciones de empresarios y trabajadores.

¹⁷ En otra unidad didáctica analizaremos hacia qué figuras concretas se podría orientar la reforma fiscal y los argumentos que están detrás de cada propuesta.

GRÁFICO 4. CRISIS DE LA DEUDA Y EVOLUCIÓN DE GASTOS E INGRESO PÚBLICOS EN ESPAÑA



FUENTE: WORLD ECONOMIC OUTLOOK (WEO)

El hecho de que en etapas de crisis los impuestos sean menores y los gastos sociales aumenten implica que en el presupuesto están actuando correctamente los *estabilizadores automáticos*. En los momentos en que la renta cae, liberan renta que permite que el efecto de la crisis no sea tan acusado como el que se produciría en ausencia del presupuesto. Obviamente no permiten *per se* combatir la crisis, para eso, justamente, la política fiscal prevé el uso de *herramientas discrecionales*, los gastos con finalidad productiva o las transferencias (positivas, o negativas en forma de reducción de impuestos).

4 Secuenciación didáctica

Esta unidad requiere un primer apartado de dedicación docente en clases teóricas que pueden complementarse con lecturas sobre el tema para realizar fuera de las horas de clase. Adicionalmente se recomienda hacer una práctica basada en el análisis de datos sobre cifras de déficit y deuda y sobre la clasificación de los países en función de su presión fiscal. Una propuesta de distribución de tiempos sería:

- Clase teórica con los contenidos de la unidad (2 horas).
- Clase explicativa sobre la práctica (1 hora).
- Trabajo del alumnado fuera del aula (3-4 horas aproximadamente).
- Resolución de la práctica y preguntas (2 horas).

El desarrollo de la unidad didáctica sería el siguiente:

a) Clase teórica con los contenidos de la unidad

En esta sesión teórica el profesorado explicará los apartados recogidos en el apartado 3 de estos materiales didácticos, consultando adicionalmente la bibliografía prevista para la unidad. Hay varios apartados importantes en los que incidir como la comprensión del déficit público como una herramienta de política económica, la financiación ordinaria, a través de impuestos, y la extraordinaria, a través de la deuda pública, el problema de la sostenibilidad fiscal y qué es la presión fiscal y cómo se sitúa España en relación con los países de su entorno.

b) Clase explicativa sobre la práctica

En esta unidad se plantea una primera parte práctica en la que hay que enseñar al alumnado a descargar los datos de déficit y deuda pública para el análisis de su evolución. Se recomienda que la actividad en la clase se trabaje en grupos de tres estudiantes que intenten replicar lo que el profesorado hace en el ordenador para luego aplicarlo fuera del aula a los países asignados a cada grupo.

Por la sencillez de la recogida de datos, se recomienda el uso de la base de datos World Economic Outlook¹⁸. Se trataría de recoger los datos a lo largo de una serie larga, 2006-2022, del apartado Government finance. Para la práctica convendría descargar los datos de países con una divisa común, del área euro, y habría que consultar las siguientes variables o indicadores (señalados por su denominación en inglés):

- *General government revenue (national currency)*
- *General government expenditure (national currency)*
- *General government net lending/borrowing (% GDP)*
- *General government primary net lending/borrowing (déficit/superávit primario) (% GDP)*
- *General government gross debt (% GDP)*

Estos datos se descargan en formato CSV y forma parte de la explicación contar al alumnado cómo transformarlos en Excel, el formato texto a columnas y el uso correcto de decimales para que la hoja de cálculo lo lea correctamente.

Inicialmente se propone hacer una gráfica de evolución del déficit y el endeudamiento de las Administraciones Públicas. Hay que saber interpretar

¹⁸ Acceso a través del siguiente enlace:

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>

que se trata de ratios y no de tasas de participación. Es decir, por ejemplo, un 6% de déficit público no significa que el numerador es una parte del PIB, sino que se pone en relación con una variable indicativa de la capacidad económica de los países, para poder comparar con otros países.

Otra gráfica que puede hacerse es la que muestre el déficit total y déficit primario para explicar que la diferencia corresponde a los intereses de la deuda pública, lo cual permite analizar el impacto sobre gastos corrientes de la carga de la deuda. Hay que señalar que el déficit público, o necesidad de financiación, se puede representar en positivo si se pone en el título “déficit público”, o en negativo, en cuyo caso el título indica el saldo presupuestario de las Administraciones Públicas.

Otra cuestión práctica que puede plantearse es analizar la evolución del déficit total en función de sus dos componentes. Se puede calcular el déficit como resta de ingresos y gastos no financieros en millones de euros y ver la tasa de variación de ese dato. Si aumenta el déficit público en millones de euros un 2%, por ejemplo, y el indicador de déficit en relación con el PIB no crece, eso es debido a la dinámica del indicador con relación al PIB. En concreto, la tasa de variación del PIB nominal habrá sido positiva y habrá compensado el aumento porcentual del déficit público.

Otro apartado de la práctica está dedicado a la comparación y evolución de los ingresos públicos. En este caso, se descargan los gráficos de la página de Eurostat *Data on taxation*.¹⁹ y las hojas de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales en porcentaje del PIB, los tres componentes de la presión fiscal, para diferentes países europeos (en la última edición consultada están disponibles los datos de 2009 a 2021). Se trata de hacer un gráfico similar al que aparece en el apartado teórico de esta unidad. A partir

¹⁹ Acceso a través del siguiente enlace: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en

de los tres datos señalados para cada país, habría que hacer un gráfico de columnas apiladas, donde el nivel de la columna es la presión fiscal y en el que aparezca marcada internamente la parte que acumulan los impuestos directos, los indirectos y las cotizaciones sociales. Otra segunda cuestión que se podría analizar sería la evolución seleccionando un país particular, o un grupo haciendo una gráfica para cada país, y un gráfico de líneas para los impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales.

c) Trabajo del alumnado fuera del aula

El alumnado deberá descargar los datos a través de los enlaces facilitados tomando en consideración las prevenciones que se han señalado en clase. Se trataría de guiar al estudiantado con indicaciones y preguntas como las siguientes (la elección de los países puede ser diferente a juicio del profesorado y dependerá de los grupos que se formen previamente en el aula):

1. A partir de los datos de déficit y deuda pública de Eurostat de España, Alemania, Francia y Grecia:
 - 1.1. Represente con un gráfico de líneas para cada país la evolución de cada variable por separado en el periodo 2006-2023.
 - 1.2. Explique razonadamente qué representa cada gráfico y comente lo más relevante de la dinámica de la serie en relación con los acontecimientos económicos sucedidos.
2. Represente la serie de déficit total y déficit primario con un gráfico de líneas para cada país.
 - 2.1. ¿Qué representa la diferencia entre las dos líneas?
 - 2.2. ¿En qué momentos hay mayor diferencia? Razone las posibles causas.

3. Realice una tabla para España con los años 2006-2023 en la primera columna y otras columnas representando las variables del déficit en relación con el PIB (d), Gastos no financieros (G), e ingresos no financieros (I), estos dos últimos en miles de millones de euros.
 - 3.1. En una nueva columna calcule la diferencia entre Gastos (G) e ingresos (I) para cada año.
 - 3.2. En otra columna, al lado, calcule la tasa de variación interanual empezando con la tasa calculada entre 2006 y 2007, situándola en el año 2007.
 - 3.3. ¿Sabría señalar cuándo se produce un aumento o disminución del indicador de déficit por el aumento del numerador y cuándo influye más el efecto de la dinámica de variación del PIB? Razone la respuesta.
4. Realice un gráfico de barras a partir de la información de presión fiscal para España, Dinamarca, Alemania, Francia y Grecia (incorporar a Dinamarca es interesante por el alto nivel de presión y fiscal sin cotizaciones sociales). Ponga una primera columna con los países, una segunda con impuestos directos en % del PIB, una tercera columna con impuestos indirectos en % del PIB y una última de cotizaciones sociales en % del PIB. Con esos datos, realice un gráfico de columnas apiladas que muestre el total de presión fiscal en una columna por país. Internamente debe aparecer la distribución de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales. Comente los resultados.
5. Realice un gráfico de líneas con la evolución de la presión fiscal para los países seleccionados entre 2009 y 2021.

d) Puesta en común y discusión de los resultados:

Después de que los/as estudiantes hayan completado la práctica, en clase, procederán a exponer y respaldar sus respuestas a las preguntas formuladas en la práctica utilizando los datos e información que han consultado. Una opción interesante es buscar grupos de alumnos/as que expongan sus resultados de la práctica para los indicadores de déficit, deuda y presión fiscal para los países con mayor tamaño del sector público (Dinamarca, Bélgica, Francia), otros para los países centrales con un corte menos intervencionista como Alemania y Austria o Países Bajos y otros con países de la periferia europea como España, Portugal o Grecia, incluso otros grupos con países del Este incorporados al euro o las islas (Chipre, Malta, Irlanda). Estos grupos abrirán un nuevo espacio de debate, en el cual el profesorado planteará cuestiones como las siguientes:

1. ¿Considera que hay patrones comunes en los países analizados?
2. ¿De qué cree que dependen las diferencias?
3. A partir de lo analizado, ¿cree que los países con mayor endeudamiento podrían aumentar su presión fiscal? ¿De qué factores puede depender ese aumento?

5 Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos

Para evaluar la actividad se propone una evaluación con una distribución en función de los bloques propuestos:

- Asistencia y participación en las clases teóricas: 10%.
- Realización de la práctica: 50% de la calificación, evaluando separadamente la calidad de presentación de las tablas o gráficas (que puntuará un 20%) y la respuesta del grupo a las preguntas planteadas para la elaboración del informe (que computará el otro 30% restante).
- Puesta en común y discusión: 40% de la calificación, considerando separadamente la presentación de la información referida a la práctica (20%) y la participación en el debate generado en clase además de preguntas individuales que el profesorado pueda formular a cada integrante de los grupos (20%).

6 Referencias bibliográficas

- Alesina, Alberto y Ardagna, Silvia. (2010). *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*. *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, NBER, pp. 35–68.
- Alonso, Nuria y Trillo, David (2015). “Riesgo soberano en la eurozona: ¿Una cuestión técnica?”, *Papeles de Europa*, 28(1), pp. 1-26.
https://doi.org/10.5209/rev_PADE.2015.v28.n1.50179.
- Badhuri, Amit (1986). *Macroeconomía, la dinámica de la producción de mercancías*. Fondo de cultura económica. México.
- Batini, Nicoletta, Eyraud, Luc, Forni, Lorenzo y Weber, Anke (2014). *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections*. Fondo Monetario Internacional. Disponible en:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1404.pdf>
- Buendía, Luis (ed.) (2023). *El papel del Estado en la Economía*. Fuhem y Los Libros de la Catarata. Madrid.
- Vilariño, Ángel, Alonso, Nuria y Trillo, David (2020). Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en España. Working Paper 06/20. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/icei/file/wp0620>



UNIDAD
DIDÁCTICA

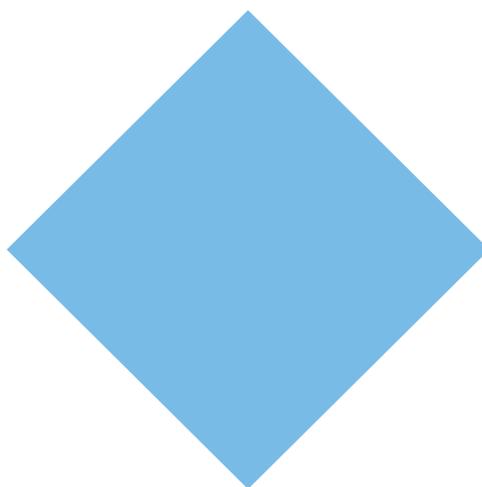
3

Reforma fiscal: una reforma progresista y con equidad

1 Introducción

En esta unidad se parte de la idea de que las reformas y cambios en la fiscalidad nunca responden a una estricta regla técnica ni son neutrales en su diseño, aplicación y efectos. En todos los casos, tienen una clara orientación política con una condicionante general, que es el nivel de recaudación preexistente, y buscan unos objetivos que benefician a determinados grupos sociales y perjudican a otros respecto a la situación inicial.

Por tanto, cualquier reforma está atravesada por el conflicto de clases y de relaciones de poder que afectan a las propuestas de cambio que se proponen en el espacio político, siendo crucial incorporar esta mirada de Economía Política para comprender realmente las reformas sucedidas a lo largo del tiempo. Ello permite desmontar el carácter técnico y las falacias que se encuentran detrás de los discursos sobre la necesidad de que los impuestos sean neutrales, para evitar los efectos negativos sobre la actividad económica, o la necesidad de medidas de *dumping* fiscal para mejorar la competitividad y la inversión, incluso aquellos que recomiendan recortes de gastos ante la imposibilidad de aumentar los impuestos en un contexto de problemas de sostenibilidad de la deuda pública; todo ello presente en el discurso convencional que ha orientado muchas de las reformas realizadas en España, pero también en otras muchas economías.



2 Ficha técnica

Asignaturas en las que aplicar el recurso:

Este recurso es adecuado para asignaturas cuyo objeto de estudio sea la Economía del Sector Público y materiales de Introducción a la Economía que contemplen la actividad pública como un elemento relevante de análisis económico. Entre las materias que lo cumplen, es posible destacar:

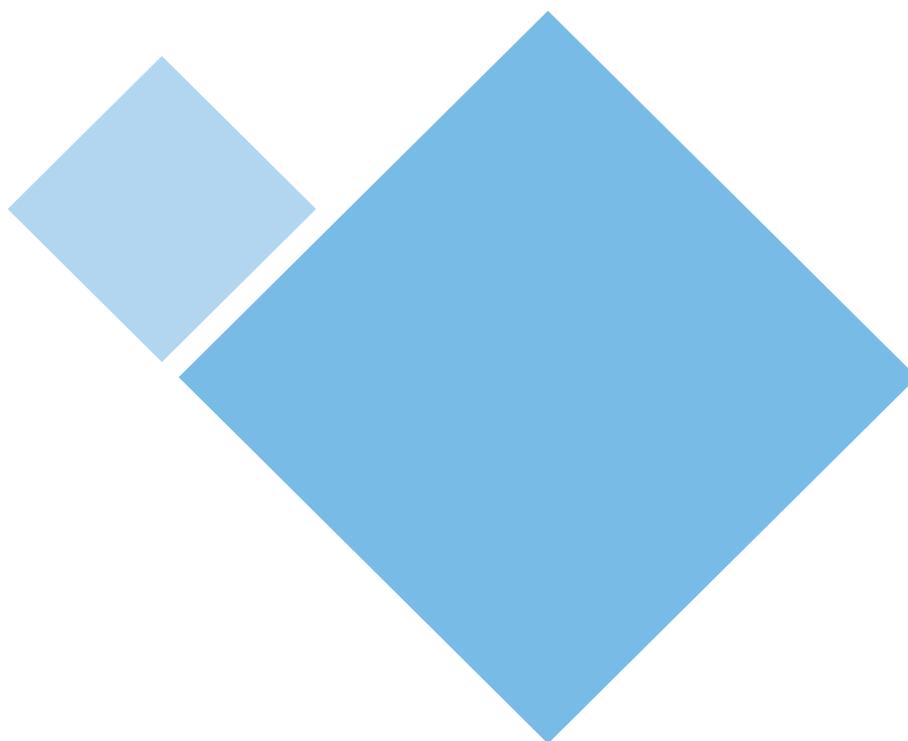
- Economía y Hacienda Pública.
- Economía Pública.
- Hacienda Pública II.
- Economía del Sector Público.
- Economía de la imposición.

Objetivos generales:

- Entender que la reforma fiscal debe encuadrarse en el contexto de la distribución existente de la renta y el patrimonio, así como el conflicto entre clases sociales.
- Comprender los principios fundamentales que inspiran las reformas fiscales.

Objetivos específicos:

- Conocer cuáles son los argumentos que sustentan la reforma fiscal.
- Comprender que la orientación de la reforma fiscal se inspira en objetivos políticos, que favorecen a unos colectivos, personas e instituciones en detrimento de otras.
- Entender en qué consiste la incidencia impositiva.
- Comprender que existe una medida de progresividad para cada impuesto y otra medida global para el conjunto de los impuestos.
- Entender en qué medida el fraude fiscal influye en la progresividad efectiva del sistema impositivo.
- Entender que lo importante para analizar la capacidad redistributiva de los impuestos es la progresividad efectiva del impuesto y no la formal o legal.
- Saber representar gráficamente el porcentaje de impuestos pagados por cada cuantil de población.



3 Aproximación teórica

Una reforma fiscal implica de partida cambiar un *statu quo*, porque pretende cambiar la recaudación que actualmente existe, y porque implica tomar decisiones sobre qué figuras impositivas van a cambiarse, qué elementos del impuesto se modifican, o qué cambios regulatorios adoptar en el ámbito de la supervisión del pago de los impuestos. Es un caso más de toma de decisiones en un entorno de restricciones que no son sólo económicas, en cuanto que afectan a lo recaudado, sino políticas, porque no existe la posibilidad de satisfacer a todos los colectivos, instituciones o personas. En principio, tal y como se ha comentado en la unidad 2 (Objetivos de la fiscalidad), las reformas se enclavan en un contexto de aumento de las necesidades de financiación propia. Por tanto, implicarán un aumento de los impuestos que impactará en mayor medida en unos actores de la sociedad que en otros.

En el área de la Hacienda Pública, desde el siglo XX, se han ido perfilando diferentes proposiciones normativas para guiar las reformas fiscales, los llamados principios impositivos. El catálogo más completo lo estableció Neumark (1973), que dividió los principios en: principios presupuestarios fiscales o de cobertura presupuestaria; principios político-sociales o de equidad distributiva; principios político-económicos, relacionados con la actividad de mercado y la estabilización económica; y principios relativos a la técnica y la gestión tributaria. Hay una utilización clara de la palabra “política” en el enunciado de los principios que muestra contradicciones claras entre ellos y una intencionalidad muy ligada a la etapa histórica en la que se enunciaron, justo en pleno desarrollo del estado de bienestar, y a la posición política del autor. Por ejemplo, el establecer como principio el

“no dirigismo fiscal”, definido como “evitar, mediante medidas asimétricas y fragmentarias, que se favorezca a determinados sectores, alterando la economía de mercado en sus fundamentos (...)” es, sin duda, toda una declaración política neoliberal que, al mismo tiempo, es una buena definición de lo que son las reformas fiscales, puesto que siempre benefician a “determinados sectores” de la sociedad.

El primer principio del catálogo de Neumark, la cobertura financiera o suficiencia de los impuestos, ha quedado en la memoria de todos los encargados de la reforma fiscal por una cuestión totalmente práctica. La suficiencia financiera implica que los recursos deben ser adecuados para cubrir las necesidades, y, por extensión, que, cuando se pretende cambiar los recursos, al menos tengan un importe como el que había con anterioridad. Toda reforma fiscal parte de una situación de recaudación preexistente, que hay que modificar, y es muy complicado plantear una disminución de recaudación en un contexto de restricciones financieras al endeudamiento público.

En la Hacienda Pública actual se sigue la visión de Musgrave (1959), que estableció un enfoque normativo basado en unos principios impositivos aplicables para el conjunto del sistema financiero, respondiendo a los objetivos de la asignación de recursos, la distribución justa de la renta y de la riqueza y la estabilización económica. Claro está que es una visión que confronta distintas formas de entender las bondades de los impuestos, lo que nos remite nuevamente al problema de la política y no de la técnica impositiva. Según el principio de la asignación de los recursos, se pide que los impuestos sean neutrales, un principio claramente diseñado en un contexto neoclásico de explicación microeconómica del funcionamiento económico. Desde esta órbita, se fabrica una teoría para que los impuestos sean vistos como algo negativo de partida, porque merman bienestar a los

individuos; y no se introduce en el análisis la mejora en el bienestar que deriva del gasto público y que se financia con esos impuestos. Se trataría de buscar la neutralidad impositiva, con impuestos que minimicen la pérdida de eficiencia del sistema de mercado, evitando las “cuñas fiscales” o “distorsiones” en los precios relativos entre demandantes y oferentes (Valle, 2001). En ese sentido, los impuestos con mayores efectos en el ámbito señalado, ya sean efecto-renta o efecto-sustitución (disminuyendo la renta o alterando las decisiones de los individuos o empresas), son los impuestos sobre la renta.

La equidad distributiva de los impuestos es otro concepto aderezado de connotaciones políticas. Suele referirse a la renta, y en ese caso redistribuir implica negar que el reparto de mercado pueda conducir a una situación justa, porque se considere que los salarios son adecuados a las productividades (Rawls, 1958). Incluso asumiendo algo difícil de pensar como que todos los individuos tienen iguales oportunidades de formación y acceso al mercado de trabajo, queda entender que gran parte de la renta proviene de la tenencia de un patrimonio previo, y es evidente que no todos los individuos tienen la misma riqueza de origen. La riqueza o patrimonio es mayoritariamente financiero y hay una desigualdad evidente a nivel mundial, como se desprende del análisis de Piketty (2013). Los dividendos, intereses recibidos, rendimientos de *hedges funds* y otros vehículos de inversión son algunos de los factores que hacen que la desigualdad en el ámbito de la riqueza permita incrementar la desigualdad en el ámbito de la renta. Aun asumiendo que podría haber algún impuesto de tipo finalista o tasas que se cobren en aplicación del principio de beneficio, se paga por lo recibido. En general, la equidad se basa en pagar impuestos en función del principio de capacidad de pago, reflejada a través de la renta o del patrimonio.

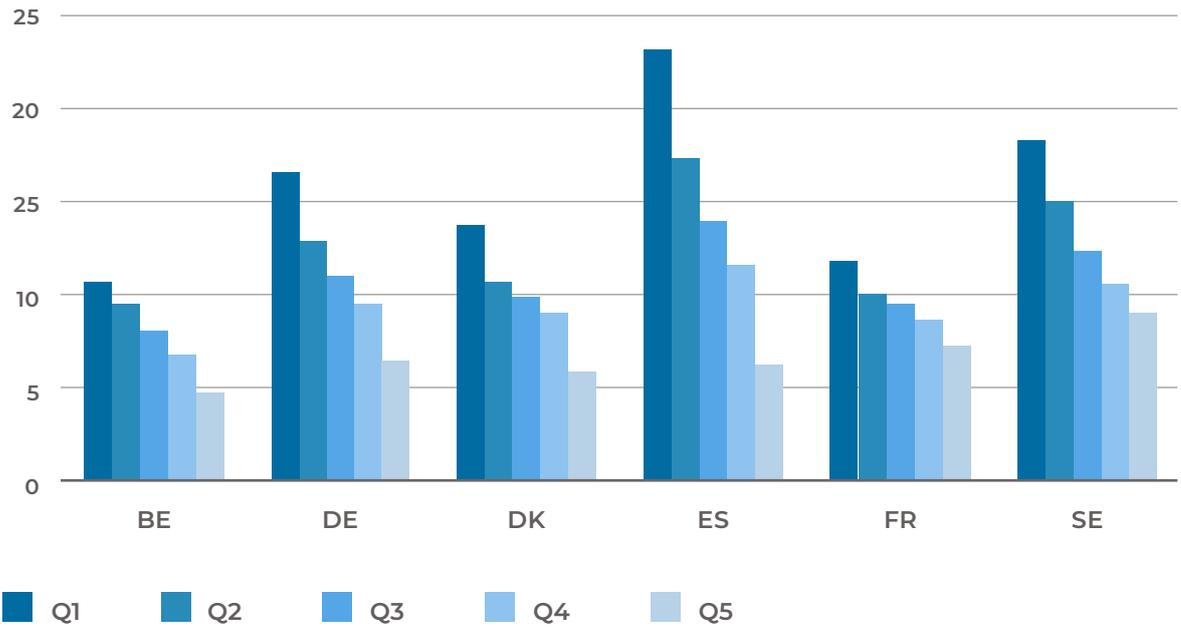
La equidad redistributiva es uno de los objetivos de las reformas fiscales con un corte progresista y el principal motor del cambio reside en aumentar la progresividad efectiva de los impuestos en su conjunto. Es algo diferente de la progresividad formal o legal, aquella que únicamente tienen los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que establecen una tarifa con tipos impositivos que aumentan según lo hace la renta, representada en la base liquidable. Para conocer la progresividad efectiva, es necesario analizar un porcentaje de pago de impuestos por los individuos en un periodo económico como cociente entre las cuotas líquidas pagadas y la renta que obtienen. Y estos cálculos no sólo implican a los impuestos sobre la renta, sino con el conjunto de los pagados, sean directos o indirectos. Adicionalmente, esos porcentajes contemplan el impacto que tienen las reducciones en la base y las deducciones en la recaudación, y no sólo los efectos derivados de los tipos impositivos. En consecuencia, la redistribución es consustancial a la progresividad efectiva, porque implica que, al aumentar la renta de la ciudadanía, aumentaría el pago en porcentaje de los impuestos, de forma que se quita más renta proporcionalmente a las personas conforme tienen más capacidad de pago, y al contrario para los que menos capacidad tienen. Si, además, se conecta con los gastos recibidos en forma de transferencias monetarias, se puede aproximar el impacto de la progresividad fiscal sobre la redistribución total de la renta. Una vía adicional para profundizar en el estudio de cómo afectan los impuestos a la distribución de la renta, la llamada incidencia impositiva, es calcular alguna medida de desigualdad antes y después de pagar los impuestos.

Otro problema relacionado con la progresividad global del sistema es el peso que se atribuye en cada sistema impositivo a la imposición directa e indirecta. En muchas reformas fiscales se recomienda el aumento de los impuestos indirectos, como el IVA, como una buena vía para aumentar la recaudación. Uno de los principios que sirven de apoyo para estas recomendaciones es el

de la sencillez administrativa, ya que esta medida no altera, en principio, la carga de gestión para la administración tributaria. Sin embargo, el argumento más manido en relación con la recomendación del uso de los impuestos indirectos es que provocan menor presión fiscal psicológica que los directos, o dicho en los términos económicos habituales, provocan ilusión fiscal porque se trasladan a los consumidores en los precios (una extensión del concepto de ilusión financiera (Puviani, 1971). El problema de que aumenten los impuestos indirectos es que inducen efectos regresivos sobre el sistema impositivo. Como se ha señalado, son impuestos que se repercuten al consumidor y estadísticamente hay mayor porcentaje de consumo respecto a la renta percibida cuanto menor sea la renta de los individuos, y menor porcentaje cuanto más renta se tiene. Como los impuestos indirectos se recaudan como un porcentaje de la factura, el IVA, o de los productos consumidos o producidos, impuestos especiales, el porcentaje pagado o tipo medio efectivo en los impuestos indirectos es menor cuanto más renta se tiene.

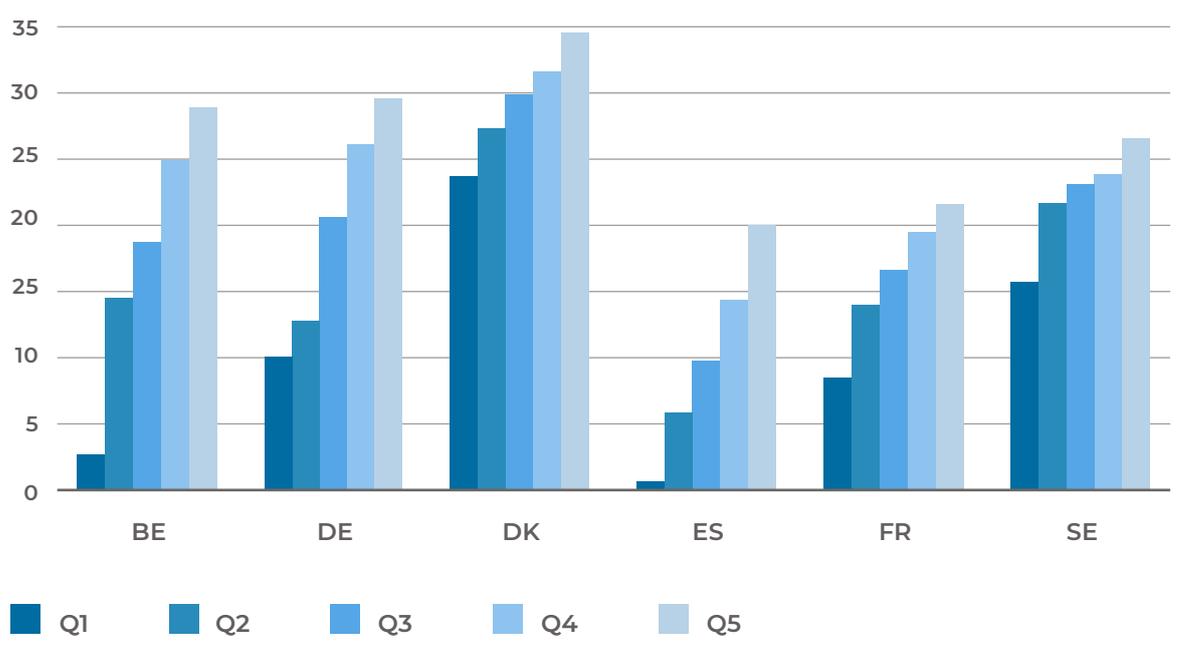
En Alonso y Trillo (2023) se señala que los impuestos directos cumplen con su misión redistribuidora de la renta, al contrario que los impuestos indirectos, que gravan el consumo. En el gráfico 1 se observa cómo el porcentaje de impuestos indirectos que paga el 20% de la población con menor renta (Q1) supera al del resto de países de la comparativa, de hecho, es el más alto de la UE con un 23,1% de sus ingresos. Esta regresividad de la imposición efectiva indirecta se debe a que, al aumentar la renta, se reduce el porcentaje destinado al consumo y aumenta el destinado al ahorro, lo que supone que las rentas más altas pagan menor porcentaje de impuestos sobre el consumo respecto a su renta que las rentas bajas. Este problema afecta a una medida que, en ocasiones, se vende como progresista, el aumento de los impuestos medioambientales o la introducción de nuevos impuestos “verdes”. Al tratarse de impuestos indirectos conllevan el problema de regresividad comentado más arriba.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DE RENTA DEL PORCENTAJE DE IMPUESTOS INDIRECTOS RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES, 2015*



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE EUROSTAT.
 *LOS DATOS DE SUECIA CORRESPONDEN CON 2012, LOS DE ALEMANIA A 2013, BÉLGICA 2014 Y FRANCIA 2017.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES DE RENTA DEL PORCENTAJE DE IMPUESTOS DIRECTOS RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES, 2015*



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE EUROSTAT.
 *LOS DATOS DE SUECIA CORRESPONDEN CON 2012, LOS DE ALEMANIA A 2013, BÉLGICA 2014 Y FRANCIA 2017.

En el gráfico 2 se observa que, a pesar de los bajos tipos medios efectivos por quintiles en España, existe una clara progresividad de la imposición directa, ya que la distancia entre el tipo pagado por el Q5 y el Q1 es de 19 puntos de diferencia, igual que en Alemania, y sólo superada por Bélgica.

Es cierto que, en cualquier propuesta de reforma hacia la mejora de la progresividad y la redistribución, existe una importante restricción. En concreto, la que plantea si hay un presupuesto suficiente para respaldar las propuestas o no. Al respecto, no es habitual encontrar reflexiones acerca de la posibilidad de ampliar o no ese presupuesto, limitando las opciones a lo que se puede hacer con los recursos disponibles en cada momento. Una cuestión que embarra el debate en España, pero también en el contexto comunitario, especialmente en un marco de restricciones presupuestarias y fuertes mecanismos de control del poder del sector público impuestos desde Europa.

Un factor clave para aumentar la progresividad efectiva de los impuestos en un momento como el actual es el fraude fiscal. Las rentas no declaradas erosionan las bases imponibles de los principales impuestos, pero, además, el impacto del fraude fiscal es mayor cuanto más renta o riqueza acumulan los individuos o empresas; dicho de otro modo, el “ahorro fiscal” es mayor cuanto más renta o riqueza debiera declararse. Si hubiera que citar un punto por el que empezar una reforma fiscal para aumentar la justicia distributiva de los impuestos, este sería la aplicación de medidas efectivas para luchar contra el fraude fiscal, materializado en la deslocalización de beneficios o de la riqueza financiera. El problema es cómo hacerlo, por el conjunto de restricciones políticas e institucionales que rodean el fenómeno.

Una gran parte del problema del fraude fiscal está ligado a los paraísos fiscales (también llamadas zonas *off-shore*). La organización no gubernamental Tax Justice Network estima que las empresas multinacionales podrían tener unos beneficios en 2017 de 4,7 billones de euros (Tax justice Network, 2021). Una parte de esas grandes empresas hace uso de paraísos fiscales para evitar la tributación en otras regiones; el desplazamiento de beneficios a otras zonas de baja tributación puede ascender a 312.000 millones de dólares y el 28,5% serían pérdidas fiscales, unos 89.500 millones de dólares. Por su parte, la OCDE estima el coste de la deslocalización de beneficios a nivel mundial entre 100 y 240 mil millones en ingresos perdidos anualmente. Hay 135 regiones que han acordado implementar 15 medidas para abordar la elusión fiscal, en el marco inclusivo de “erosión de la base imponible y el traslado de beneficios” (BEPS) de la OCDE/G20²⁰.

El problema de la deslocalización de beneficios es una realidad evidente, y muchas veces en los debates se desvía la atención hacia un tema residual, como es cuándo considerar que una zona es un paraíso fiscal, porque colabora, por ejemplo, en la cesión de información con otros países, cuando lo relevante es si existe la más arriba citada erosión fiscal por bases imponibles que deberían declararse en otros países con una mayor tributación. La cuestión es cómo impedir estas prácticas de "ingeniería fiscal" en un entorno globalizado, donde las entidades supranacionales, como la Unión Europea, se enfrentan a contradicciones políticas significativas en el proceso de toma de decisiones. Hay un conjunto de intereses nacionales y económicos que influyen en la predisposición de la Unión Europea a favorecer los intereses de las grandes corporaciones en detrimento de medidas que buscan contener o prevenir dichas prácticas fiscales. Parece claro que la respuesta debería venir de una acción

²⁰ <https://www.oecd.org/tax/beps/folleto-marco-inclusivo-sobre-beps.pdf>

coordinada de los países europeos, pero el hecho de que sea “normal” que haya economías, como Irlanda o Países Bajos, con una tributación efectiva de sociedades tan baja es una manifestación del problema político e institucional subyacente, y de la fuerte influencia del neoliberalismo en el ámbito económico.

Otro factor relevante en la explicación del fenómeno de la elusión o el fraude fiscal es la deslocalización de la riqueza financiera. Hay estudios que estiman que una parte relevante de la riqueza financiera está también ubicada en zonas de baja tributación (Alstadsæter, Johannesen, & Zucman, 2017). Se estima que en 2015 aproximadamente un 12% de la riqueza mundial en porcentaje del PIB estaba situada en zonas *off-shore*. Según el análisis por países con datos de 2007 del mismo artículo académico, España supera el 10%, por detrás de otros países como Bélgica o Alemania que se sitúan entre el 15-20%.

La deslocalización de beneficios o la riqueza financiera nos parece un tema muy relevante para hacer balance de los efectos redistributivos de las reformas fiscales, porque es evidente el efecto de merma de la progresividad efectiva total derivado del fraude fiscal de las grandes corporaciones y de la riqueza financiera no declarada por aquellos con más recursos y facilidad para utilizar instituciones especializadas en la planificación fiscal a nivel internacional. La capacidad para eludir la tributación es claramente mayor para los estratos de población con mayor capacidad económica.

Otras vías de fraude fiscal relevantes proceden de la imposición indirecta. La Unión Europea estimó en 2020 el fraude en el IVA en 93.000 millones de euros, lo que añade otra fuente importantísima de ingresos no percibidos por parte de las Administraciones Públicas en Europa. Una propuesta

interesante de reducción del fraude en el IVA pasa por una mejora en el control de las transacciones ligada a la supresión del dinero físico (Durán, 2016; Kearney, 2013). Los autores de la propuesta señalan que existe una relación inversa entre el volumen de economía sumergida en los países y el nivel de transacciones electrónicas, y que, en los países con mayor número de pagos en efectivo en Europa, fundamentalmente mediterráneos y países del Este, habría una potencial mejora recaudatoria.

Las reformas de los países europeos se están centrando en la ampliación de la base imponible de los impuestos directos, las modificaciones en los tipos impositivos y algunas fuentes de nuevas bases imponibles que den lugar a nuevos impuestos (OECD, 2022). Este conjunto de reformas que se están planteando en Europa tienen como principal objetivo el incremento en los ingresos públicos, lo que no siempre es sinónimo de una mejora en términos de progresividad fiscal, como ya se ha señalado con el aumento de los impuestos indirectos frente a los directos.

Un tema que cabe mencionar es que volcar toda la fuerza de la reforma fiscal en la imposición personal también trae sus problemas. No se trata de hacer que haya cambios en la tarifa que aumenten la carga únicamente sobre los trabajadores por cuenta ajena. Hay trabajadores por cuenta ajena que no pueden obviar el pago de la imposición sobre la renta, y soportan, por el exceso de su renta por encima de 60.000 euros, el 45% y, por encima de 300.000 euros, más del 50%, teniendo en cuenta la diversidad de tipos por complemento de tarifa estatal y autonómica. Con el recorrido que hay en el terreno de la lucha contra el fraude, resulta complicado plantear reformas que eleven mucho más la imposición personal, que ya se sitúa en el cuarto lugar de Europa en cuanto a tipo marginal máximo, junto con Dinamarca, Francia y Austria. Además, en el caso de ejecutivos con

altísimos bonus o salarios, hay que vigilar siempre que no hagan uso de técnicas de elusión fiscal vía traslación al impuesto de sociedades u otro tipo de rendimientos de capital con menor tributación.

Otro de los temas que salen al hilo de la reforma fiscal es la imposición sobre la riqueza, ya que no sólo es, como se ha señalado, un foco evidente de fraude, sino que además tiene una tributación bajísima. Sobre el total recaudado por impuestos en España en 2019, el 0,6% del PIB correspondía a sucesiones y donaciones, 0,5% al impuesto del patrimonio neto, transacciones financieras 2,2%, sobre inmuebles el 2,1% y sobre la propiedad el 7% (Ministerio de Hacienda, 2022). El problema de gravar la riqueza es que, como gran parte es financiera, es fácilmente deslocalizable, pero además tiene un coste político para los gobiernos, porque se parte de una situación en la que, tanto a nivel nacional como en una perspectiva comparada, el gravamen sobre la riqueza o no existe o es muy bajo. Además, en el caso español, hay un problema de competencia fiscal entre las comunidades autónomas que, *de facto*, deja como testimonial la tributación de los impuestos de sucesiones y donaciones y del impuesto de patrimonio²¹.

En este contexto de dificultades para incrementar la recaudación impositiva caben varias reflexiones. Primero, asumiendo las dificultades institucionales para luchar contra paraísos fiscales y fraude internacional ¿existen nuevas vías para obtener nuevos ingresos? Además de seguir intentando la vía de la negociación internacional para luchar contra la lacra de las zonas de baja tributación, hay parte del fraude que depende de las autoridades nacionales, hay cuerpos de inspectores y subinspectores fiscales que convenientemente reforzados en cuanto a presupuesto y

²¹ Entre otras medidas, el impuesto a las grandes fortunas establecido en 2023 es un complemento impositivo para que no quede libre de tributación el patrimonio en las comunidades fiscales que practican *dumping* fiscal, con toda la polémica sobre la doble imposición que ha generado.

plantilla pueden conseguir mejoras en la recaudación. Una segunda reflexión es la que se refiere a nuevas vías de tributación; en esa línea podrían citarse entre otras propuestas:

- Los impuestos sobre el valor de la tierra: Piketty y Stiglitz abogan por estos impuestos sobre bases imponibles no deslocalizables como una vía para gravar a los más ricos y con efectos recaudatorios relevantes (véase Kumhof, 2021).
- Un tipo mínimo para el impuesto de sociedades: la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Internacional sobre las Empresas (ICRICT, por sus siglas en inglés) señala que en el ámbito de la imposición sobre sociedades debería haber un tipo mínimo efectivo de las empresas del 25%, con un tipo más elevado para las grandes corporaciones, además de otras medidas como los impuestos sobre los servicios digitales.
- En el ámbito de otras reformas en la tributación corporativa hay experiencias reales de diferentes tipos de impuestos específicos a la banca (Pulawska, 2022; KPMG, 2017 y Keen, 2011) establecidos sobre elementos del balance, sobre beneficios o instrumentos financieros concretos.

Otro aspecto interesante que habría que investigar es cómo corrige la desigualdad el conjunto del presupuesto público, incluyendo adicionalmente la progresividad de los gastos y no únicamente los impuestos. La pregunta es si los indicadores de desigualdad de renta y patrimonio mejoran después de aplicar impuestos y gastos. En España, la desigualdad de la renta medida a través del índice de Gini parece estar reduciéndose en los últimos años, pero sin haber superado con claridad

los niveles previos a la crisis de 2009. La distribución de la renta en España está muy ligada a la estructura económica y el modelo de productivo característico del crecimiento de comienzos de siglo. Las reformas laborales, la dependencia exterior y la especialización empresarial y la generalización de puestos de trabajo de baja cualificación y reducidos salarios instalaron una fuerte desigualdad en España. Las sucesivas etapas de crisis y de bajo crecimiento acentuaron la desigualdad. En conclusión, existe todavía un amplio margen de mejora, pues el sistema de ingresos y gastos ni siquiera ha corregido de forma sustancial la desigualdad de la renta declarada que afecta a los indicadores convencionales de desigualdad. Pero es que esa desigualdad es, sin duda, mayor de la que presentan los datos a la luz de la riqueza financiera que no tributa en España y debería hacerlo, con las consiguientes rentas derivadas para los más ricos.

Una última reflexión es si, dado el conjunto de restricciones institucionales, culturales y políticas que dificultan la implementación de reformas fiscales conducentes a claras mejoras en la recaudación y en la redistribución de la renta, no hay un espacio para debatir el papel de la deuda pública como generador de políticas de gastos realmente redistribuidores de la renta y generadores del crecimiento económico, fomentando actividades productivas que mejoren la situación climática actual. Claro que es un tema que cuenta como barrera para su aplicación al mismo conglomerado de intereses y actores que están en contra de las reformas fiscales, toda una correspondencia política que conviene subrayar para aclarar por qué es tan difícil avanzar hacia sistemas presupuestarios más igualitarios.

4 Secuenciación didáctica

Para preparar esta unidad, es esencial dedicar tiempo a las clases teóricas y complementarlas con lecturas relacionadas que deben realizarse fuera del horario de clase. Adicionalmente se recomienda hacer una práctica que incluya el análisis de datos sobre la incidencia impositiva de los impuestos y algunas preguntas para reflexionar sobre el tema propuesto.

Una posible distribución de las actividades del módulo sería:

- Clase teórica con los contenidos de la unidad (2 horas).
- Clase explicativa sobre la práctica (1 hora).
- Trabajo del alumnado fuera del aula (3-4 horas aproximadamente).
- Resolución de la práctica y preguntas (2 horas).

El desarrollo de la unidad didáctica sería el siguiente:

a) Clase teórica con los contenidos de la unidad

En esta sesión teórica el profesorado explicará los apartados recogidos en el apartado 3 de estos materiales didácticos, consultando adicionalmente la bibliografía prevista para la unidad. Hay varios apartados importantes en los que incidir como los principales principios impositivos, el concepto de incidencia redistributiva, qué implica políticamente la neutralidad de los impuestos, la progresividad efectiva, el problema del fraude y los paraísos fiscales.

b) Clase explicativa sobre la práctica

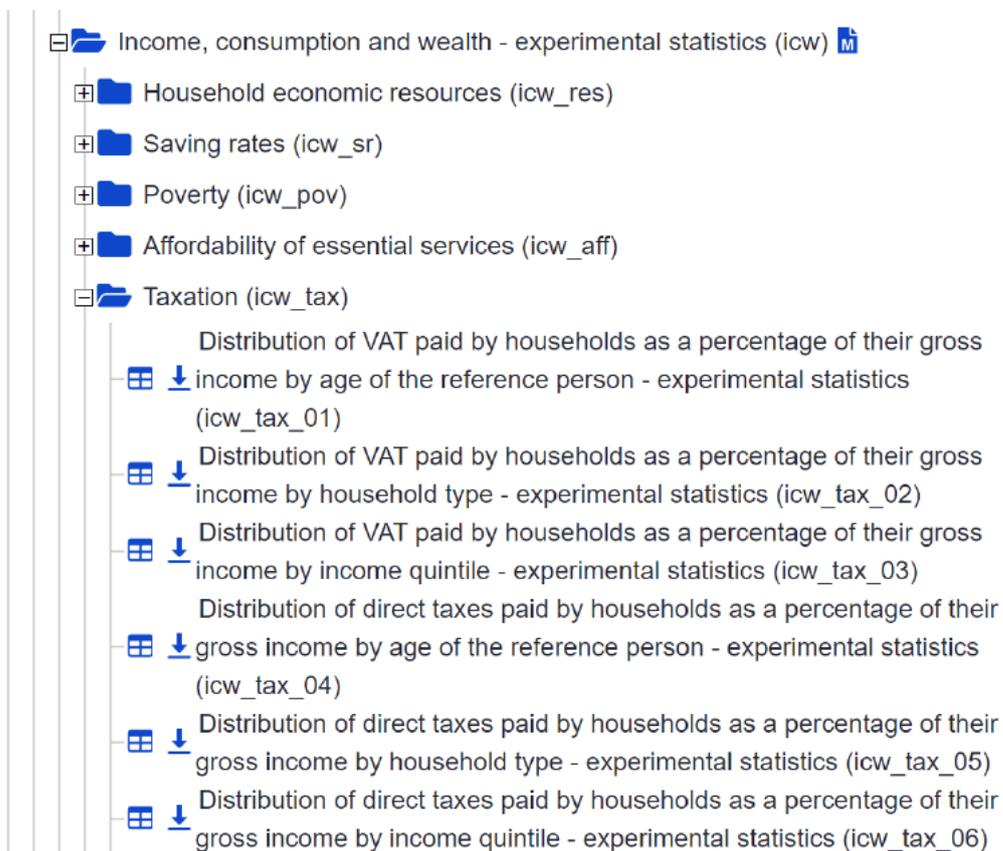
En esta unidad se debe tener una visión comparada del porcentaje que ocupan los impuestos directos e indirectos sobre el PIB en los distintos países de Europa. Para ello, se plantea recopilar datos que se pueden descargar de la página de Eurostat *Data on taxation*²².

Inicialmente habría que seleccionar el último año de la serie y hacer un gráfico de columnas ordenando de mayor a menor en impuestos directos en porcentaje del PIB y lo mismo con los impuestos indirectos. En una segunda parte se trata de hacer un gráfico de evolución de 2009 a 2021 para diferentes países europeos. Se recomienda seleccionar España y algunos países de referencia con mucha tributación como Bélgica o Francia y otros periféricos como Grecia y Portugal.

La otra parte de la práctica consiste en analizar la incidencia impositiva replicando los gráficos 1 y 2 de la unidad aquí presentada. Para ello se descargarían datos experimentales de Eurostat de distribución de impuestos sobre la renta y el consumo de personas físicas por quintiles de población, con datos basados en la encuesta europea de estructura salarial (EU-SILC). Para descargarlos dentro de “Population and social conditions” hay que desplegar “living conditions and welfare” y dentro de la base de datos descargar la distribución de los pagos de IVA (VAT) y de impuestos directos por quintiles de población.

²² Acceso a través del siguiente enlace:

https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en

FIGURA 1. DESGLOSE DE LA BASE DE DATOS DE EUROSTAT

c) Trabajo del alumnado fuera del aula

Los estudiantes deben descargar los datos a través de los enlaces proporcionados, siguiendo las instrucciones que se han impartido durante la clase. El objetivo es enseñar a los alumnos a través de una práctica diseñada a partir de preguntas como las que se detallan a continuación (la elección de los países puede ser diferente a juicio del profesorado y depende de los grupos que se formen previamente en el aula):

1. A partir de los datos de impuestos directos e indirectos de Eurostat para España, Alemania, Francia, Portugal y Grecia:
 - 1.1. Haga un gráfico comparativo de barras para 2020 y 2021. Se recomienda poner las dos barras para cada país con los dos años. ¿Cuál cree que es la explicación de las diferencias entre los distintos países en cada figura impositiva?
 - 1.2. Represente con un gráfico de líneas para cada país la evolución de cada variable por separado en el periodo 2009-2021.
2. Represente en una misma gráfica de líneas la evolución 2009-2021 de los impuestos directos para los mismos países de la pregunta 1. Haga otra gráfica con iguales países y años para los impuestos indirectos. Comente el gráfico.
3. Represente gráficamente la diferencia en puntos porcentuales entre 2009 y 2021 de impuestos directos e indirectos. ¿Qué conclusión extraería? Para los países en los que hayan crecido más los impuestos indirectos que los directos ¿qué problema puede estar planteándose?

4. A partir de los datos de Eurostat²³, descargue los datos de distribución del IVA y de los impuestos directos en porcentaje de los ingresos brutos por quintiles de población y los mismos países de la pregunta 1. En la primera columna sitúe a los países y en las siguientes los cinco quintiles de la población. Represente con gráfico de columnas los cinco quintiles para cada país. Interprete los resultados y comente la incidencia redistributiva de los impuestos directos e indirectos en cada país y de una manera comparada.

d) Puesta en común y discusión de los resultados:

Una vez que la práctica sea completada por el estudiantado, se procederá a que las preguntas planteadas en dicha práctica sean respondidas en clase y respaldadas con los datos e información que han consultado. Una opción interesante es la de agrupar a los estudiantes para que los resultados de la práctica sean expuestos para diferentes grupos de países. Por ejemplo, un grupo podría enfocarse en los países con un alto grado de presión fiscal, como Dinamarca, Bélgica y Francia; otro grupo podría ocuparse de los países del centro de Europa y otros para países con menor imposición directa e indirecta. En este contexto, se abrirá un nuevo espacio de debate en el que se plantearán cuestiones por parte del profesorado, tales como las siguientes:

1. ¿Qué comentarios haría sobre la distribución de la imposición por grupos de países?
2. ¿Hay un patrón común en el aumento del peso de la tributación indirecta frente a la directa?
3. Desde el punto de vista redistributivo, ¿qué comentario haría sobre la progresividad efectiva de los impuestos directos e indirectos?

²³ Acceso a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

5 Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos

Para la evolución de la actividad se propone una evaluación con una distribución en función de los bloques propuestos:

- Asistencia y participación en las clases teóricas: 10%.
- Realización de la práctica: 60% de la calificación, evaluando el trabajo en equipo en clase y la presentación de una primera entrega únicamente con tablas y gráficas (10%), un informe final con la solución de la práctica que incluye las tablas y gráficas con el formato adecuado y las respuestas del grupo a las preguntas de la práctica; la calidad de presentación de las tablas o gráficas (puntuará un 20%), y, por último, la respuesta del grupo a las preguntas de la práctica en el informe (30%).
- Puesta en común y discusión: 30% de la calificación, considerando separadamente la presentación de la información referida a la práctica (20%) y la participación en el debate generado en clase además de preguntas individuales que el profesorado pueda formular a cada integrante de los grupos (10%).

6 Referencias bibliográficas

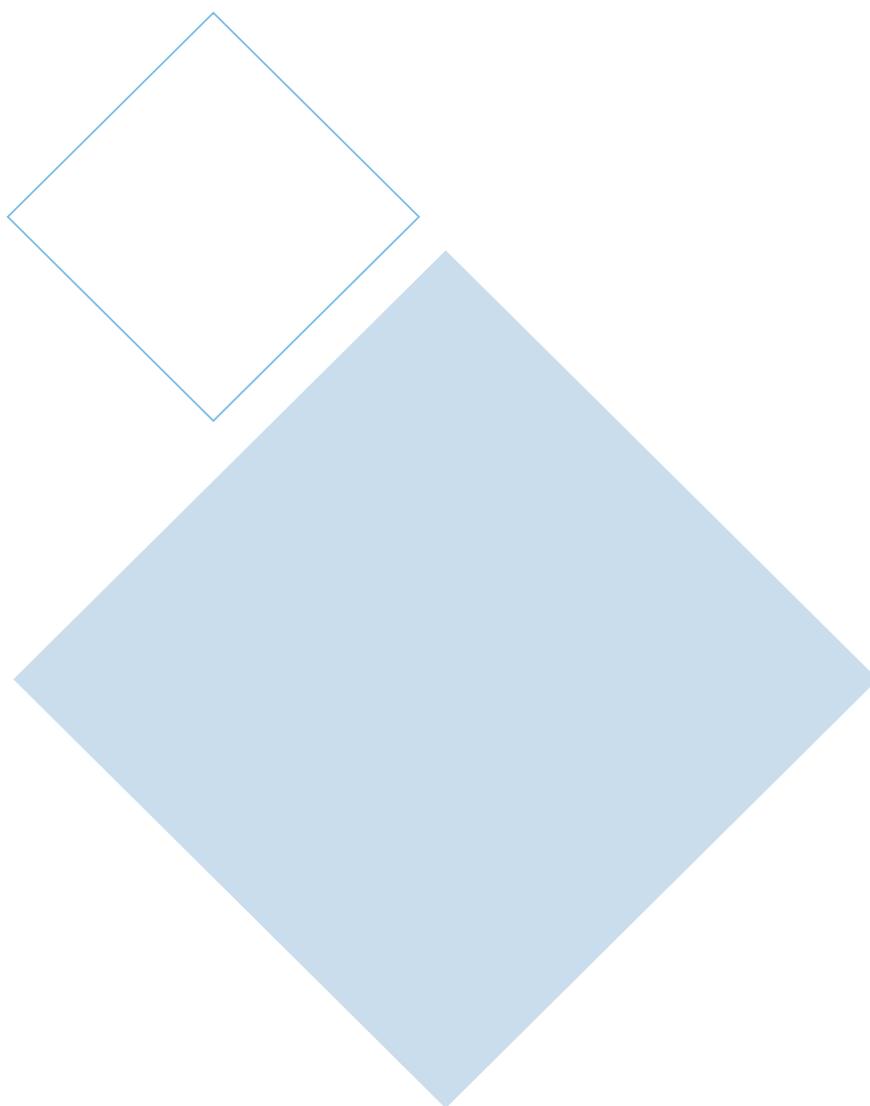
- Alonso, Nuria y Trillo, David (2023). “Situación y perspectivas de la política fiscal en el actual contexto político europeo” en Buendía, Luis (ed.) *El papel del estado en la economía. Análisis y perspectivas para el siglo XXI*. Fuhem y Catarata, pp. 161-187.
- Alstadsæter, Annette., Johannesen, Niels, & Zucman, Gabriel (2017). Who owns the wealth in tax havens? *CEBI Working Paper series*, Working Paper 04/17.
- Keen, Michael (2011). The taxation and regulation of banks. *IMF Working Paper*, 206(11), pp. 1-38.
- KPMG. (2017). *Special Taxes in the Financial Sector*. Recuperado el 22 de marzo de 2023. Disponible en: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/financial/2017/11/Bank%20levies_Nordic%20comparison.pdf
- Ministerio de Hacienda (2022). *Libro blanco sobre la reforma tributaria: comité de personas expertas para elaborar el libro blanco sobre la reforma tributaria*. Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/087art05.pdf
- Musgrave, Richard. (1959). *Teoría de la Hacienda Pública*. Ed. Aguilar.
- Neumark, Fritz (1973). *Teoría de los principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Piketty, Thomas (2013). *El capital del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- Pulawska, Karolina (2022). Is a bank levy the answer to the financial crisis? *Journal of Banking Regulation* (23), pp. 390-404.

Puviani, Amilcare (1971). *Teoría de la ilusión financiera*. Instituto de Estudios Fiscales.

Rawls, John. (1958) Justice as Fairness, *Philosophical Review*, 67(2), pp. 164-194.

Tax justice Network. (2021). *Estado de la Justicia Fiscal. Global alliance for tax justice*, PSI, Tax Justice Network.

Valle, Victoria (2001). Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica. *Papeles de Economía Española*, 87, pp. 44-57.



UNIDAD
DIDÁCTICA

4

Tendencias del estado de bienestar en Europa

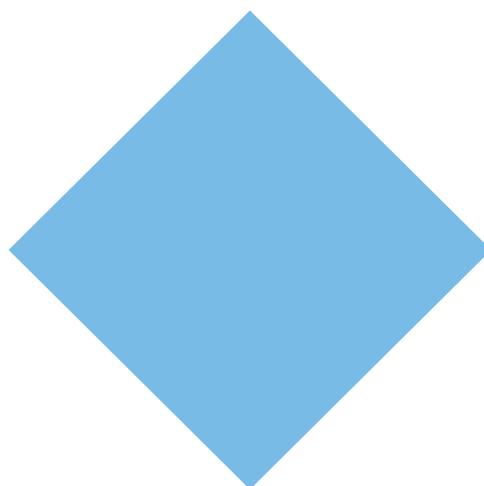
1 Introducción

Los estados de bienestar originales en Europa surgieron al finalizar la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de proporcionar una red de protección social a la ciudadanía y se caracterizaban por ofrecer servicios públicos (como educación, salud y seguridad social) financiados a través de altos impuestos y contribuciones sociales. Los estados de bienestar se han basado en la solidaridad y en la idea de que el gobierno debía tener un papel activo en garantizar el bienestar de la población, para lo cual, la intervención se orientó hacia la reducción de las desigualdades, brindar seguridad económica y promover la igualdad de oportunidades. Los recursos provenían principalmente de los impuestos y las contribuciones sociales que daban soporte económico para financiar los programas dirigidos a la consecución de los objetivos marcados.

Resultado del establecimiento y desarrollo de programas para garantizar un nivel de vida suficiente y adecuado a la población, la principal funcionalidad de la intervención pública a través de los estados de bienestar es la redistribución. A través de las partidas de gastos e ingresos públicos, los Estados tratan de aproximar la distribución inicial de la renta y la riqueza a la que la sociedad considera apropiada. Por tanto, su ámbito de actuación no se limita a los estratos sociales de menor renta, sino que sus efectos inciden en los recursos económicos de toda la población y su reparto.

A la hora de abordar el potencial distributivo de los estados de bienestar es importante destacar los elementos que permitan valorar las transformaciones sucedidas que han alterado, en el momento actual, su papel. En este recorrido, las crisis recientes y la gestión que se ha hecho

de las mismas han afectado a los estados de bienestar y la orientación originaria en la que se apoyó su creación. Casos como el de Grecia, pero también otros sobre los que la recesión y las medidas adoptadas han tenido graves efectos para la financiación pública (los mediterráneos), e incluso, aquellos menos afectados por estas cuestiones (como ocurre con los países nórdicos), plantean un marco común que permite analizar y evidenciar el declive y retroceso distributivo generalizado de las instituciones en los países comunitarios. Poniendo el foco en la relación de los fenómenos económicos que han rebajado o desplazado las prioridades originarias de los estados de bienestar en Europa, se propone esta unidad en la que se ofrecen actividades prácticas y herramientas para poder responder a una pregunta que entraña gran complejidad: ¿cómo usar el presupuesto público para lograr influir en la deriva económica, tanto en periodos expansivos como contractivos, y preservar o, al menos no renunciar definitivamente, a los criterios de solidaridad y justicia social que imperaron en la intervención pública a través de los estados de bienestar?



2 Ficha técnica

Asignaturas en las que aplicar el recurso:

La aplicación de esta unidad es adecuada en asignaturas, principalmente de Economía, que pongan el foco en el estudio de la intervención pública o en aquellas en las que la distribución sea un bloque temático importante del programa. Algunos ejemplos de estas asignaturas podrían ser: Economía del Sector Público, Hacienda Pública, Políticas Públicas, Economía del Estado de Bienestar o Economía Política. En su mayor parte, se trata de asignaturas impartidas en los cursos de 2º, 3º o 4º, de los Grados o Dobles Grados donde se estudia Economía, lo que permite disponer de una base de conocimientos económicos previa y conocer conceptos introductorios a los que nos referiremos en esta unidad sin necesidad de explicarlos en detalle.

Objetivos generales:

Evaluar los cambios de los actuales modelos de estados de bienestar en Europa respecto a las características tradicionales en las que se apoyó su desarrollo. Para ello, se propone hacer un recorrido por los antecedentes, características, principios, recursos, orientaciones de los estados de bienestar originarios en Europa y contrastarlos con aquellos que han orientado su transformación reciente, donde reconocemos procesos de privatización, recorte de recursos, reordenación de prioridades o cambios en el protagonismo de sus funciones, entre otros.

Asimismo, es importante examinar los discursos que han acompañado estos cambios y se imponen en este siglo XXI, en especial, los que insisten en la competitividad, la sostenibilidad del estado de bienestar, las crisis, la presión migratoria, el envejecimiento de la población o las restricciones

presupuestarias, frente a otros que lo hacían en el pasado y que incidían en la necesidad de compensar los déficits del mercado, responder a las contingencias que alejaban de una buena situación laboral a la población o la necesidad de buenos sistemas de protección social para mantener el bienestar.

Objetivos específicos:

- Conocer qué es el estado de bienestar, sus orígenes y fundamentos que dieron lugar a su surgimiento.
- Reconocer sus objetivos y prioridades desde una perspectiva histórica y comparada que permita reconocer los cambios sucedidos y los distintos modelos de bienestar que localizamos en Europa.
- Distinguir los principales rasgos de cada modelo de estado de bienestar europeo, principios rectores que marcan sus intervenciones y principales instituciones que determinan la distribución final de los ingresos y la riqueza.
- Determinar la influencia de los acontecimientos recientes, especialmente las grandes crisis del siglo XXI y las medidas de respuesta aplicadas en las economías europeas, en el retroceso en la función protectora de los Estados y el cambio en las prioridades de la intervención pública.
- Conocer los principales retos actuales del estado de bienestar y contar con los conocimientos necesarios para reflexionar sobre las posibles vías de acción que podrían solucionarlos, detectando, además, las restricciones que hoy por hoy dificultan aplicar una agenda pública alternativa en línea con estos desafíos.

3 Aproximación teórica

Los Estados de Bienestar (EB) en los países de la Unión Europea (UE) han experimentado diversas transformaciones a lo largo del tiempo, influidas por factores económicos, sociales y políticos. Para entender estas tendencias es necesario hacer un breve repaso de su historia reciente, las tipologías de los EB y las reformas fundamentales que se han producido en las últimas décadas.

Antecedentes del estado de bienestar:

Los antecedentes del EB pueden encontrarse en las leyes de pobres inglesas del siglo XIV basadas principalmente en la responsabilidad de la Iglesia o de la caridad laica. El Estado sólo intervenía en casos muy concretos, generalmente por municipios, según circunstancias particulares (Moreno y Sarasa, 1992).

Ya en la segunda mitad del siglo XIX, se desarrollaron los seguros de carácter obligatorio de Bismarck como sistema básico de previsión social y de financiación obligatoria destinado a personas trabajadoras que, por tal condición, eran sujetos de derechos y obligaciones (Barroso y Castro, 2014). Estos seguros estaban basados en el principio contributivo, es decir, financiados mediante las aportaciones de los contribuyentes (trabajadores) que, a su vez, eran los beneficiarios del sistema.

En España, el inicio de las políticas de protección social se encuentra en la creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883, que se encargó del estudio de cuestiones que interesasen a la mejora y bienestar de la clase obrera. Posteriormente, ya entrados en el año 1900, se crea el primer seguro social con la Ley de Accidentes de Trabajo que culmina con la creación, en

1908, del Instituto Nacional de Previsión en el que se integran las cajas que gestionan los seguros sociales que van surgiendo (Montero, 1988).

En la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial, la Ley de la Seguridad Social durante el New Deal estableció un sistema de protección frente al desempleo, pensiones de jubilación y discapacidad. A su vez, en 1942, el Informe Beveridge sentó las bases teóricas para la creación del estado de bienestar británico con el gobierno laborista de 1945 con servicios públicos universales destinados a toda la población, seguridad social unificada y financiación vía ingresos tributarios (Judt, 2010 y Moreno, 2012). En definitiva, el EB en el contexto europeo en su versión actual se crea alrededor de mediados del siglo XX como un mecanismo corrector del mercado y de la mercantilización de las relaciones salariales, estando vinculado a la idea moderna de ciudadanía.

Clases de estados de bienestar:

Therborn (1995) definió los EB como aquellos Estados en los que más de la mitad de su presupuesto general está dedicado a política social, en contraposición a la economía, el ejército, el orden público, la infraestructura y otras funciones tradicionales del Estado. Partiendo de esta premisa, incluso EE.UU. podría ser considerado un estado de bienestar en los últimos veinticinco años del siglo XX.

Partiendo la conceptualización de Titmuss (1974) y Esping-Andersen (1993), cabe diferenciar entre cuatro regímenes de bienestar en Europa: el modelo liberal/residual, el modelo conservador, el modelo de los países del sur de Europa y el modelo socialdemócrata. Las actitudes y valores de la ciudadanía frente al EB juegan un papel clave, en tanto en cuanto la ciudadanía valora las políticas sociales como elementos básicos para mantener niveles razonables de seguridad vital. Cada uno de estos modelos

se asocia en el contexto europeo con partidas presupuestarias diferenciadas en gastos sociales, observándose mayores niveles de bienestar en aquellos países que, históricamente, más han dedicado a este concepto, con los países nórdicos a la cabeza:

- Liberal. Es el propio de los regímenes liberales y se caracteriza por un papel residual del Estado en la provisión de bienestar (ayudas y subsidios a los pobres y discretas transferencias universales) y con el mercado como estructura fundamental y dominante de bienestar. Dentro de este modelo se incluye a los países europeos anglosajones (Reino Unido e Irlanda), Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.
- Socialdemócrata. Los rasgos característicos básicos de este modelo son la desmercantilización y la universalización de los derechos sociales. Está establecido y define la protección social en los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia).
- Continental. Se trata de un modelo conservador, también denominado corporativista o bismarckiano, cuyo principio básico es el de asegurar los riesgos, que, en último término, dependen de las circunstancias laborales de los individuos. Se incluyen bajo esta modalidad a países del centro de Europa, como son Francia, Alemania, Bélgica, Austria y Países Bajos.
- Meridional o mediterráneo. Este modelo se localiza en los países del sur de Europa (Grecia, Italia, España y Portugal), donde los derechos sociales que ofrece el Estado tienen un papel subsidiario con respecto a la centralidad que adquiere el papel protector de la familia (intervención asistencial). Es una variante que demuestra un bajo impacto redistributivo.

En la tabla 1 se muestra la síntesis de la caracterización de los EB. Como puede observarse, la tipología, características y alcance de las políticas públicas es amplia, lo que dificulta el análisis y llegar a conclusiones generales.

TABLA 1. TIPOS DE ESTADOS DE BIENESTAR

	Nórdico	Continental	Liberal	Mediterráneo
Nivel de cobertura	Alto Universal Impuestos	Medio Contributivo	Débil Contributivo Asistencialista	Medio/débil Universal
Orígenes	Partidos socialdemócratas liberales y sindicatos	Bismark	New Deal Beveridge	Modernización e integración europea
Valores	Igualdad, justicia, equidad	Orden y cohesión social	Libertad individual	Modernización, orden y cohesión social
Características	Prestaciones altas y de calidad	Prestaciones altas y de calidad	Nivel bajo de prestaciones	Nivel bajo de prestaciones + papel familia
Efectos distributivos	Sociedades igualitarias	Sociedades igualitarias (pleno empleo)	Altos niveles de desigualdad	Altos niveles de desigualdad
Países representativos	FIN, DIN, NOR, SUE, ISL	ALE, FRA, AUT, BEL	EE.UU., UK, CAN, AUS, NZ	ESP, GRE, ITA, POR

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA INFORMACIÓN DE MORENO ET AL. (2014)

En base a esta caracterización, Gough (2007) considera que en la formulación de las políticas sociales pueden distinguirse cinco factores explicativos, como se muestra en la figura 1: la industrialización, los intereses, las instituciones, las ideologías y los factores internacionales. Los resultados en política social y bienestar de los individuos de cada país dependerán del impacto de los factores anteriores en la formulación del EB.

FIGURA 1. DETERMINANTES DE POLÍTICA SOCIAL



FUENTE: GOUGH (2007).

Transformaciones y tendencias actuales:

Continuando con la retrospectiva, ya en el siglo XXI, los EB en la UE se han visto influenciados por discursos que marcan la agenda y reflexión política reciente, los cuales ponen énfasis, al menos, en tres aspectos centrales: la competitividad económica, la sostenibilidad fiscal y la gestión de crisis. La presión migratoria y el envejecimiento de la población también han generado debates sobre la capacidad de los sistemas de protección social para afrontar estos desafíos y se suman a los anteriores. Todos estos discursos a menudo chocan con la visión tradicional de los EB, entendidos como compensadores de los fallos del mercado y promotores de la equidad. Joseph E. Stiglitz (2012) ha argumentado que los EB desempeñan un papel crucial en la corrección de las desigualdades generadas por el mercado y en la promoción de una sociedad más justa. Gough (2007), por su parte, ha enfatizado en la importancia de combinar la equidad social con la sostenibilidad ambiental, buscando un enfoque holístico en las políticas de bienestar como ideal aspiracional de los EB.

Frente a esas posiciones, lo cierto es que la consecuencia de los fenómenos que se han producido en las últimas décadas, en especial, la globalización, los cambios demográficos y las presiones económicas, ha sido la reevaluación de los sistemas de protección social y la transformación regresiva de los mismos. Se ha observado una tendencia hacia la privatización de algunos servicios, como la atención médica y las pensiones, en un intento por reducir los costos gubernamentales. Además, los recortes de recursos y las reordenaciones de prioridades también han sido comunes en muchos países europeos que son la principal referencia de nuestra economía. La austeridad fiscal y las restricciones presupuestarias después de la crisis financiera de 2008 llevaron a la disminución de

los gastos sociales en buena parte de los casos, mientras se defendía y enfatizaba en la activación laboral y en incentivar a los ciudadanos a reintegrarse en el mercado laboral, entendiendo esta vía la principal para alcanzar unas condiciones adecuadas de vida. En consecuencia, reconocemos importantes cambios en el protagonismo de las funciones de los EB que han mermado su función de redistribución y ha hecho retroceder su compromiso con la garantía de bienestar al conjunto de la población.

En el caso de España, Castro et al. (2014) plantean el cuestionamiento del modelo de bienestar basado en derechos después de la crisis de 2009, reorientándolo tanto en la revisión de los derechos sociales como en su sostenibilidad y modificando el discurso desde la garantía de derechos a los valores de la revolución neoliberal. Este fenómeno se recoge en el texto siguiente y se resume en la figura 2:

Se trata de un cambio en el que hay que poner especial atención porque es un cambio de tipo no solo socioeconómico, sino también cultural y moral. Si se produce la pérdida de la capacidad de los derechos de ser la base de la construcción social, lo que se pone en cuestión es el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Y esto es muy definitorio de la situación actual, que, por otra parte, no muestra signos fehacientes de aceptar un concepto compartido (consenso) de lo que es el bien común. Por ello este cambio debe ser destacado de forma singular como el cambio que está generando esos cambios en el consenso sobre el bienestar.

Así pues, ¿cuál es la clave de «la estructura del bienestar basada en derechos»? Tres puntos, interconectados e interpenetrados entre sí, nos resumen la clave de su arquitectura:

1.º El compromiso de afrontar y resolver colectivamente los riesgos individuales, los déficits sociales, el mantenimiento de los sistemas generales universales (educación, salud, protección social).

2.º Este compromiso esencial implica que forma parte del mismo la función de redistribución de la riqueza como elemento estructural, y es la otra cara de ese compromiso.

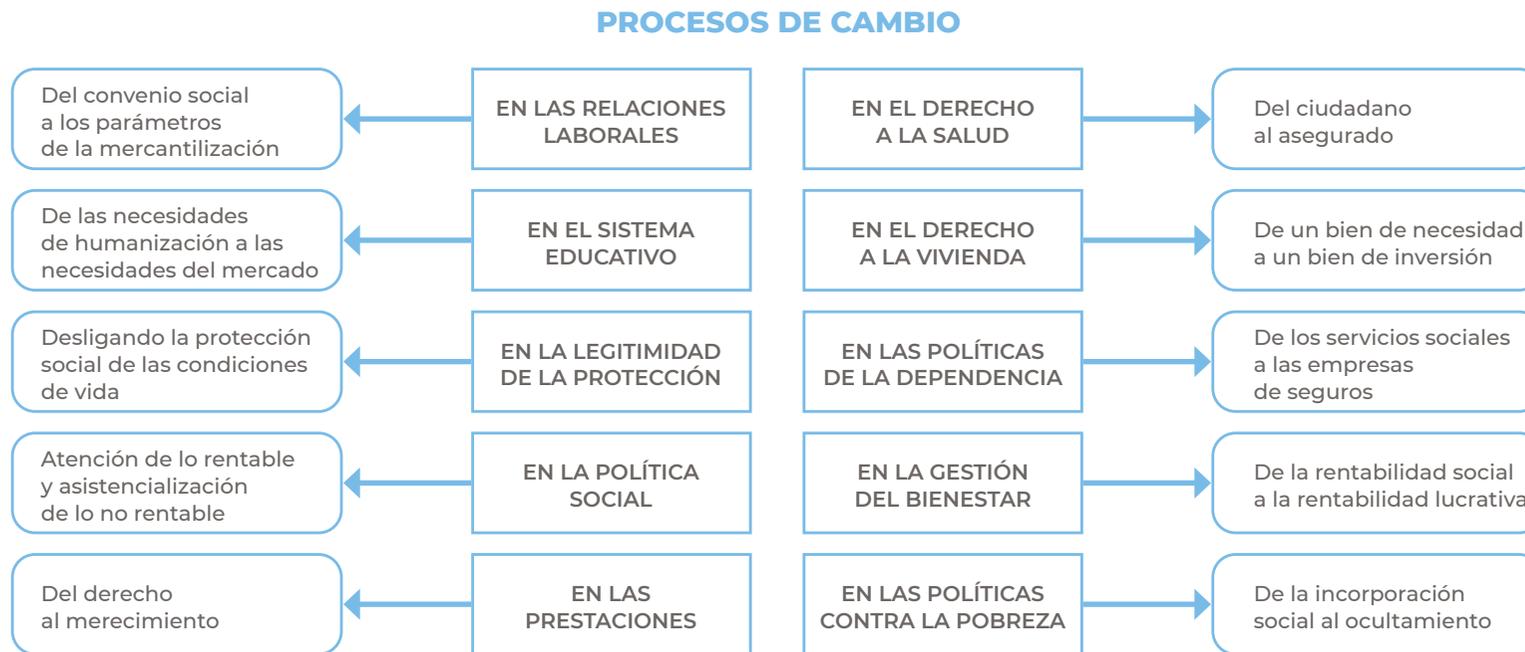
3.º El bienestar y la cohesión social son dos caras de la misma moneda, y se manifiestan en muchas políticas, pero, especialmente, en la lucha contra la pobreza y exclusión social, constituyéndose así en un elemento esencialmente unido a un Estado social y democrático de derecho.

Por tanto, esta estructura de bienestar rompe con el principio del mercado que reduce la prestación a quien la paga. Y al realizar sus funciones como «derecho», rompe con la discrecionalidad de los criterios de la beneficencia. Rompe, pues, una política de bienestar de dos velocidades: calidad para quien puede acceder a ella desde el mercado, asistencia para quien no alcanza el coste que el mercado define.

(...)

Lo que se está produciendo es el cambio de la base de los sistemas de bienestar que mantenían el anterior modelo social, pues se está pasando del ciudadano, que los hacía universales, al asegurado, que acaba haciéndolos excluyentes; del usuario de las prestaciones universales al cliente solvente.

Por lo que se está pasando de una concepción basada en el convenio social a parámetros mercantilizados. Y estos cambios tienen dos características: a) se han declarado obsoletas, y en muchos casos se han terminado, las claves de la arquitectura del bienestar, y se imponen «nuevas» claves; b) desaparece «el derecho» como la base de la nueva arquitectura social que se está construyendo (Fundación Foessa, 2014:50-51).

FIGURA 2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL BIENESTAR

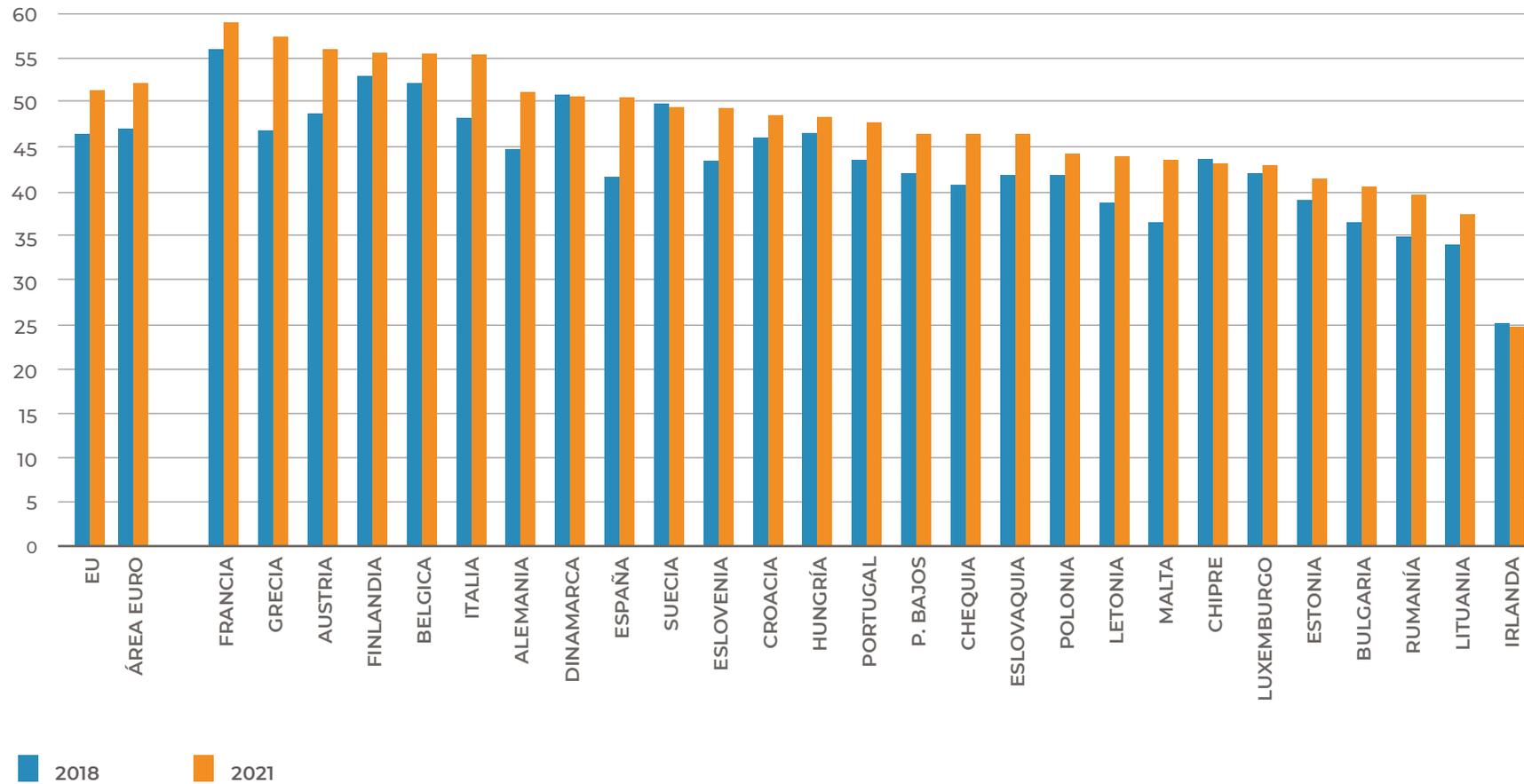
FUENTE: FUNDACIÓN FOESSA (2014). CAPÍTULO 1. VII INFORME SOBRE EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA 2014.

El futuro de los estados de bienestar en Europa:

La discusión sobre el devenir de los EB en los países de la UE recoge no sólo las transformaciones que se han producido en las últimas décadas, sino los efectos más o menos permanentes que han traído consigo tanto la pandemia del Covid-19 como la invasión rusa de Ucrania. Por el momento, no se han producido las drásticas reducciones de gasto público que podrían esperarse, con efectos de gran alcance sobre los pilares de sus EB, y que se impusieron en la denominada “crisis de la deuda” que siguió a la crisis financiera de 2007, que no sólo trajeron consigo la reducción del gasto público y el recorte de las prestaciones básicas del EB, sino que supuso hacerlo en un escenario marcado por el aumento del desempleo, la extensión de la precarización laboral y el deterioro de las condiciones de trabajo, con el consiguiente aumento de la pobreza y la exclusión social.

Efectivamente, en contra de las previsiones, en los años del periodo reciente, aumentó el gasto público desde el inicio de la pandemia en 2020, especialmente en 2021. Una tendencia que podemos decir fue generalizada en los países de la UE. Así lo confirma la información que refleja el gráfico 1, en el que se muestra el gasto público en porcentaje del PIB en 2018 y 2021, y se observa el aumento de esta partida en todos los países, a excepción de Dinamarca, Suecia, Chipre e Irlanda.

GRÁFICO 1. GASTO TOTAL EN PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: EUROSTAT.

Esta tendencia al alza se comprende en un escenario de excepcional permisividad en la UE en lo que se refiere a las reglas fiscales a cumplir por los Estados miembros, a diferencia de lo ocurrido durante la crisis de 2007. Sin embargo, parece que esta relajación llegará pronto a su fin y se reestablecerán las exigencias propias de etapas anteriores. Un hecho que confirma esta previsión lo encontramos a partir del momento en el que el Consejo de Ministros alemán aprobó el proyecto de presupuestos para 2024 con un recorte de fondos en todos los departamentos ministeriales salvo en defensa. Es de esperar que la presión de Alemania traiga consigo movimientos en favor de la ortodoxia fiscal en el resto de los países de la UE, por lo que los discursos sobre la sostenibilidad de los EB y la necesidad de recortar prestaciones y gastos en protección social volverán a ser el eje temático en el que pivote el debate político y económico de los próximos años.

En consecuencia, los EB se encuentran en la encrucijada no sólo porque los efectos de las crisis en las dos últimas décadas hacen imprescindible adoptar políticas públicas que favorezcan la igualdad, la cohesión social o la justicia en el reparto de los ingresos, sino porque la información de que disponemos sugiere que en el futuro inmediato van a ponerse en marcha medidas de consolidación y ortodoxia fiscal, es decir, retomar el camino de la austeridad y de los recortes del gasto público. Esto hace que los principales retos a los que se enfrentan los EB en la UE sean los siguientes:

- a) Proteger y tratar de fomentar servicios públicos de carácter universal.
- b) Salvaguardar los sistemas públicos de pensiones y hacerlos sostenibles en el tiempo atendiendo al envejecimiento de la población.

- c) Defender y potenciar una sanidad pública universal de alta calidad.
- d) Mejorar los sistemas educativos, en especial, para atender la problemática del abandono escolar.
- e) Afrontar los elevados niveles de pobreza y exclusión social.
- f) Promover políticas de vivienda pública y frenar el avance especulativo que afecta a este derecho fundamental.
- g) Afrontar el cuidado de ancianos y personas con discapacidad.
- h) Promover medidas de protección a la familia y de corresponsabilidad ante el cuidado de los hijos.
- i) Poner en marcha medidas de formación, empleo e independencia económica de la juventud.
- j) Fomentar políticas inclusivas integrales de la población inmigrante, refugiados y asilados.
- k) Hacer sostenibles económicamente los EB, lo que difícilmente puede lograrse sin un aumento de impuestos y de progresividad del sistema.

Lo anterior refleja retos urgentes que exigen revertir las tendencias de retroceso que registran los EB en Europa, pero el futuro de la protección social institucionalizada dependerá, en último término, de decisiones políticas y de la voluntad de afrontar los cambios necesarios. Evitar la vuelta a las políticas de austeridad y los recortes en materia social, asimétricos entre los países de la UE, será imprescindible, pero la transformación que exigen los nuevos desafíos, presentes y futuros, requiere de una apuesta contundente por parte de todas las economías integrantes.

4 Secuenciación didáctica

El desarrollo de esta unidad implica varios tipos de sesiones dirigidas por el profesorado y realizadas por el alumnado, tanto dentro como fuera del aula. A continuación, las mencionamos y comentamos detalladamente el procedimiento a seguir en cada una de ellas:

- Clase teórica de introducción a los contenidos de la unidad (1 hora).
- Clase explicativa para la realización de la práctica (1 hora).
- Trabajo del alumnado fuera del aula (2-4 horas, aproximadamente).
- Puesta en común y discusión de los resultados (2 horas).

En cada caso, conviene trasladar algunas especificaciones para el adecuado desarrollo de la unidad didáctica que proponemos.

a) Introducción a los contenidos de la unidad:

La sesión teórica será planteada por el profesorado en clase a través de la exposición de los contenidos señalados en el apartado teórico de la unidad (3. Aproximación teórica), pudiendo recurrir a la bibliografía de referencia para ampliar la información y profundizar las cuestiones de mayor interés. El objetivo es que la explicación en clase y la lectura de materiales complementarios permita al alumnado adquirir los conocimientos relativos a los EB que son necesarios para poder realizar la actividad práctica.

Por otro lado, es preciso que el alumnado esté familiarizado con la utilización de estadísticas sobre Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG), que clasifica el gasto público conforme a la finalidad que persiguen los fondos²⁴. La clasificación COFOG estructura el gasto en varios niveles, según la dirección de los fondos, pudiendo distinguir, en el primer nivel, las siguientes divisiones principales:

- 01 Servicios públicos generales.
- 02 Defensa.
- 03 Orden público y seguridad.
- 04 Asuntos económicos.
- 05 Protección del medio ambiente.
- 06 Vivienda y servicios comunitarios.
- **07 Salud.**
- 08 Ocio, cultura y religión.
- **09 Educación.**
- **10 Protección social.**

En esta clasificación, los gastos tradicionales relacionados con las funciones del EB son los de los grupos 07, 09 y 10, es decir, sanidad, educación y protección social (que recoge gastos como pensiones, prestaciones por desempleo, vivienda y lucha contra la pobreza y la exclusión social) y que destacamos en negrita. La clasificación COFOG es un importante instrumento de análisis del gasto público que resulta especialmente útil para las comparaciones internacionales en materia de protección social y compromiso con la redistribución.

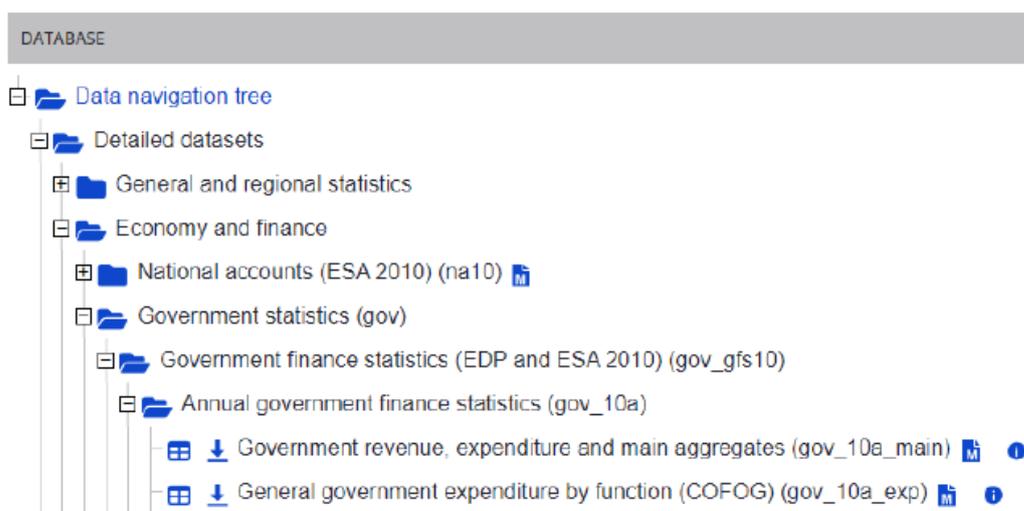
²⁴ Puede accederse a información detallada de la clasificación COFOG a través del siguiente enlace: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/paginas/iacogof.aspx>

b) Explicación de cuestiones relativas a la realización de la práctica:

La propuesta de actividad que se plantea requiere la utilización de la base de datos de Eurostat con información estadística relativa a la clasificación COFOG del gasto público en las economías europeas. El enlace de entrada a la base de datos de Eurostat es el siguiente, pudiendo acceder también a través del código QR facilitado: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>



Debe llegarse a la clasificación COFOG a través del siguiente árbol:



El enlace para entrar al explorador de datos para hacer la selección de los datos necesario para la práctica es el siguiente:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP/default/table?lang=en



Una opción, si el profesorado observa que el uso de la base de datos de Eurostat es muy complejo para el alumnado, es la utilización de los resúmenes explicativos que elabora Eurostat y que ofrecen tablas y gráficos en Excel que resumen las principales variables de cada base de datos. El nivel de desagregación es mucho menor, pero tiene la ventaja de la sencillez de uso, lo que puede facilitar la aplicación de esta propuesta al alumnado que no disponga de formación en el tratamiento de bases de datos. El acceso es posible a través del siguiente enlace o código:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG



c) Desarrollo de la práctica:

Al finalizar la explicación de la práctica se confeccionarán grupos de trabajo en función del número de alumnos. Si no se sobrepasan las 20 personas, se recomienda la realización individual, agrupándose por pares o en un mayor número si se supera la veintena de participantes. Esta recomendación responde al objetivo de que el número de prácticas realizadas se asemeje al de las principales economías integrantes de la UE al tiempo de cubrir todas las áreas regionales que conforman los distintos modelos de bienestar europeos (liberal, continental, nórdico y mediterráneo, incluso el de los países del este). El único caso que no será objeto de elección para la práctica será España, porque servirá de referencia en la comparativa de datos, al igual que los que ofrece el agregado comunitario de la UE.

Conformados los grupos y elegidos los países, se solicitará la siguiente información para que el alumnado, en el plazo establecido, pueda entregarla y el profesorado haya podido revisarla antes de su discusión en clase posterior. Conviene recordar que, la consulta de datos, su tratamiento, análisis, y la reflexión de la información recabada será objetivo de trabajo del alumnado fuera del horario lectivo de la asignatura.

INDICACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA

PARTE 1. Nivel y evolución del gasto total del país en comparación con España y la media de la UE:

Realiza un gráfico con las siguientes características:

- Variable a representar: Gasto público en porcentaje del PIB
- Áreas geográficas: País asignado al grupo, España y agregado de la UE.
- Eje vertical: valores de las variables.
- Eje horizontal: periodo temporal (años).
- Tipo de gráfico: gráfico de líneas.
- Color de las series en tonos grises.
- Con título arriba y leyenda abajo, sin que la información sea repetitiva.
- Sin decimales en los números de los ejes verticales.

Tras la elaboración del gráfico, contesta detalladamente a las siguientes preguntas recurriendo a materiales de consulta (informes, artículos, noticias...) que te permitan profundizar en tus respuestas:

1. ¿Qué nivel de gasto público tiene el país escogido en relación con España y la UE?
2. ¿Cuál es la tendencia del gasto público del país asignado? ¿Con qué hechos y acontecimientos relacionarías su evolución?
3. ¿Cuál es la tasa de variación del gasto público entre 2001 y 2021? Esta pregunta sólo se puede contestar si se han obtenido los datos monetarios de la base de datos de Eurostat.

PARTE 2. Distribución del gasto en los distintos grupos funcionales.

Realiza un gráfico con las siguientes características:

- Variables a representar: los 10 grupos funcionales (desagregación de funciones principales establecidas en el COFOG) con datos de 2021.
- Tipo de gráfico: circular (quesitos).
- Un gráfico para el país asignado, otro para España y otro para la UE.
- Con título arriba y leyenda a la derecha, sin que la información sea repetitiva.
- Con etiquetas que reflejen el valor de cada función, pero sin decimales.

En base a la información estadística contesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la distribución del gasto público en el país asignado?
2. ¿Qué proporción del gasto público se dedica al EB?
3. ¿Qué podrías decir de la comparación con España y la UE?

PARTE 3. Gasto en el estado de bienestar.

En este apartado, cada grupo escogerá un gasto relacionado con el EB (educación, sanidad o protección social) y analizará la evolución, el nivel y la composición del grupo de gasto. Se trata de realizar un análisis comparando del país asignado con España y la UE, construyendo los gráficos o tablas que considere oportuno el grupo de trabajo. Adicionalmente, deberían disponer de la información en unidades monetarias y años (entre 2001 y 2021 es suficiente) para poder analizar la evolución del gasto.

d) Puesta en común y discusión en clase:

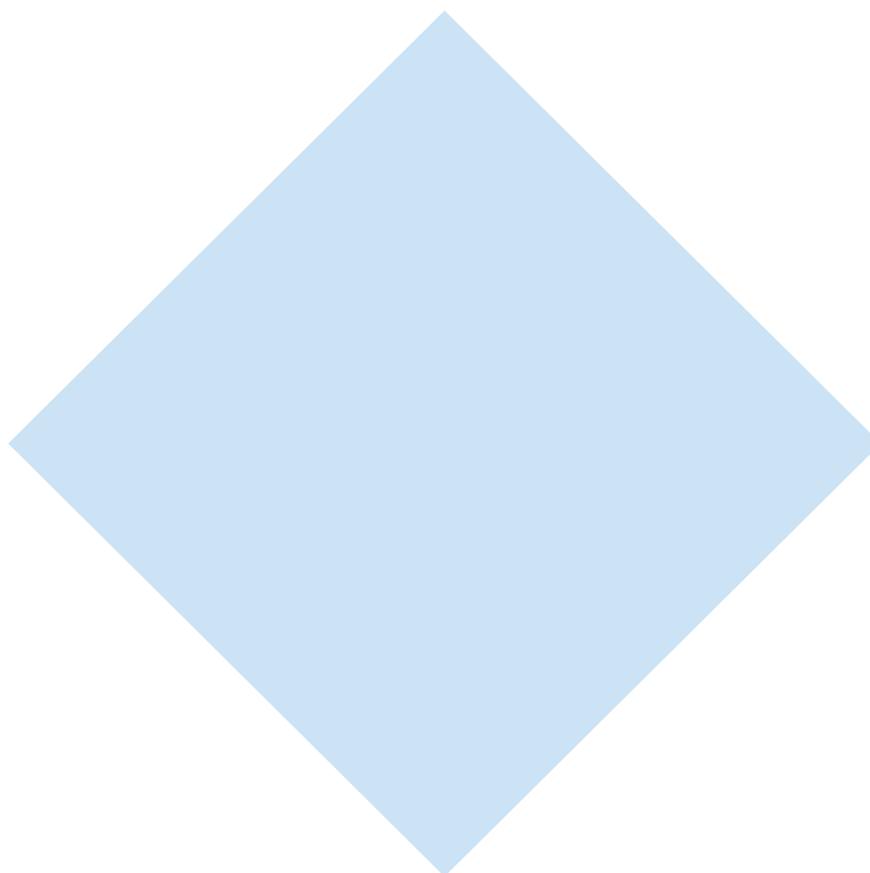
La última parte de la unidad implica compartir la información consultada, los análisis que nos permite plantear y las conclusiones extraídas de la fase anterior. Para ello, se propone dedicar la primera parte de esta última sesión a presentar los resultados de cada grupo y, una segunda parte, a reflexionar colectivamente sobre ellos a través de un debate guiado por el profesorado.

En relación con la presentación por grupos, se recomienda agrupar las intervenciones en función de cada modelo de bienestar que reconocemos en Europa (siguiendo, por ejemplo, el orden en el que se han explicado en el apartado teórico), lo que facilita detectar aspectos comunes y contrastar las distancias entre las distintas modalidades.

En cuanto al debate, planteamos algunos interrogantes que pueden servir para ordenar las intervenciones y animar a la participación:

1. Entre los países que se han estudiado, ¿es posible establecer rasgos comunes en la evolución y nivel de gasto público entre países?
2. ¿Es posible detectar aspectos y tendencias compartidas la estructura funcional de gasto?
3. Qué rasgos del gasto en sanidad, educación y prestaciones sociales son comunes entre los países. ¿Es posible identificarlos con los modelos de EB estudiados?

4. En base a los principales problemas que impiden alcanzar una situación de bienestar económico a amplias capas de la población española (como, por ejemplo, el riesgo de pobreza y exclusión social, la pobreza en el empleo, el acceso a la vivienda, el incremento del gasto privado en educación, las esperas y falta de servicios de especialidad en la sanidad...), ¿cuáles consideras deben ser las prioridades presupuestarias de los EB?
5. ¿Qué restricciones o problemas (económicos, sociales, institucionales...) encuentras para poner en práctica las prioridades anteriores y medidas para responder a estos problemas?



5 Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos

Para poder evaluar integralmente en nivel de adquisición de los contenidos que comprende esta unidad, recogemos una propuesta que considere los siguientes ítems y el peso de cada uno en la calificación final que obtendrá el alumnado participante:

- Realización de la práctica: 60% de la calificación. Este apartado considerará separadamente tres cuestiones. Por un lado, la entrega de la información estadística solicitada y la adecuación de la representación gráfica en base a las indicaciones dadas (30%). Por otro lado, el acierto y rigurosidad al contestar a las preguntas planteadas en las tres partes que integran la práctica (20%). Y, por último, la consulta de materiales adicionales en los que se apoye la argumentación del alumnado (10%).
- Intervención en clase y debate colectivo: 40% de la calificación, considerando la presentación, individual o por grupos, de la información referida a la práctica (20%), y, después, la participación en el debate generado en clase, así como la calidad de las respuestas a las preguntas trasladadas por el profesorado (20%).

6 Referencias bibliográficas

- Barroso, María de la O. y Castro, Nelly Julia (2014). Estado del bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica. Universidad Santiago de Compostela. Comunicación presentada en el XII Reunión de Economía Mundial.
- Castro, Teresa, Gómez, Pedro José; Seiz, Marta; Fernández, Guillermo (coord.) y Renes, Víctor (coord.) (2014). *Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social? VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación Foessa.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Alfonso el Magnánimo. Valencia.
- Fundación Foessa (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación Foessa.
- Gough, Ian (2007). Los estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 99, pp. 13-39.
- Judt, Toy (2010). *Algo va mal*. Taurus. España.
- Montero, Feliciano (1988). *Los Seguros Sociales En La España Del Siglo XX*. Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid.
- Moreno, Luis; Pino, Eloísa; Marí-Klose, Pau y Moreno, Francisco Javier (2014). *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Programa EUROSOCIAL. Madrid. Disponible en: <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400662339-E3.pdf>

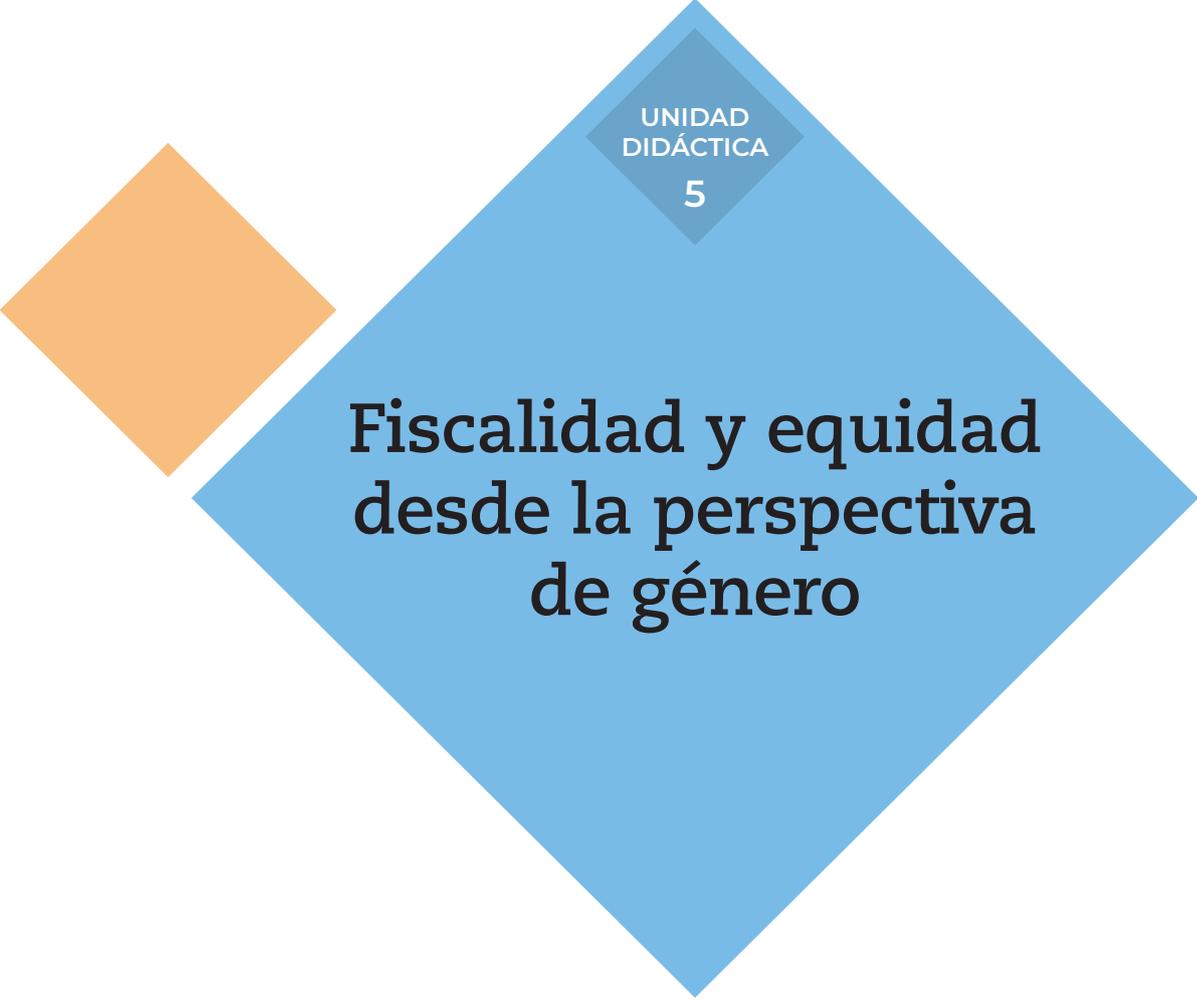
Moreno, Luis y Sarasa, Sebastián (1992). Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España. *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, nº 13/2, pp. 27-69.

Moreno, Luis (2012). *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Ediciones Península. Barcelona.

Stiglitz, Joseph E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus. España.

Therborn, Göran (1995). *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945-2000*. Sage Publications Ltd. Londres.

Titmuss, Richard M. (1974). What is Social Policy? En Abel-Smith B, Titmuss RM (ed.) *Social Policy*. Pantheon Books. Nueva York, pp: 138-142.



UNIDAD
DIDÁCTICA

5

Fiscalidad y equidad desde la perspectiva de género

1 Introducción

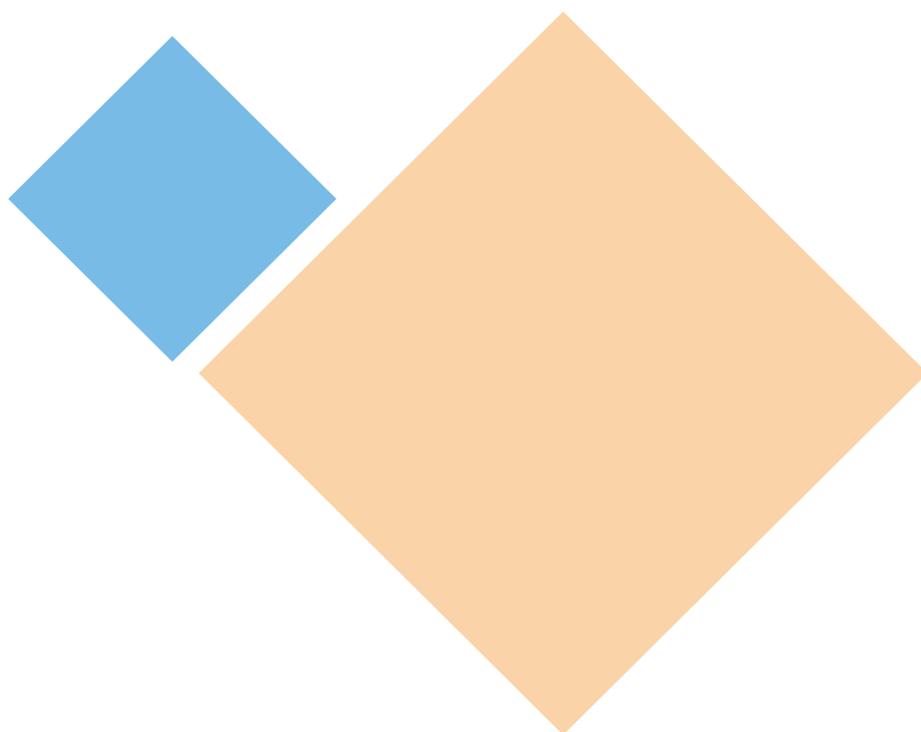
La igualdad de género debe ser un elemento de análisis central en todas las ramas de estudio por dos motivos fundamentales:

- Es transversal y afecta a todas las asignaturas de cualquier nivel educativo y,
- en el ámbito de la economía, las diferencias entre hombres y mujeres son importantes no sólo porque se producen desigualdades efectivas, sino también porque existen elementos formales que tienden a perpetuar la desigualdad.

En el ámbito de la fiscalidad y la tributación es muy relevante el análisis de las desigualdades de género debido al papel de la política fiscal en la creación de un modelo social y económico equitativo y sostenible. Los impuestos progresivos sobre la renta, los servicios públicos y un sistema de transferencias precisan un diseño adecuado para cumplir como herramientas efectivas y combatir la desigualdad y la pobreza, así como para incentivar comportamientos que mejoren la economía y la sociedad en general.

Una hacienda pública progresista debe contemplar un análisis de los sistemas tributarios y de prestaciones sociales desde una perspectiva de igualdad de género, que integre a las mujeres en la política social de manera justa y equitativa. Sin embargo, en la práctica, muchos sistemas fiscales y de prestaciones públicas tienen sesgos que afectan a las mujeres de manera desigual e, incluso, pueden reforzar las distancias de género y afectar a

las mujeres de manera desfavorable. De hecho, algunas transferencias monetarias e incentivos fiscales que se presentan como beneficiosas para las mujeres, en realidad se basan en políticas que asumen que ellas son las responsables del cuidado y refuerzan los roles de género tradicionales, pudiendo llegar a perpetuar el trabajo informal y la dependencia económica femenina frente a sus parejas.



2 Ficha técnica

Asignaturas en las que aplicar el recurso:

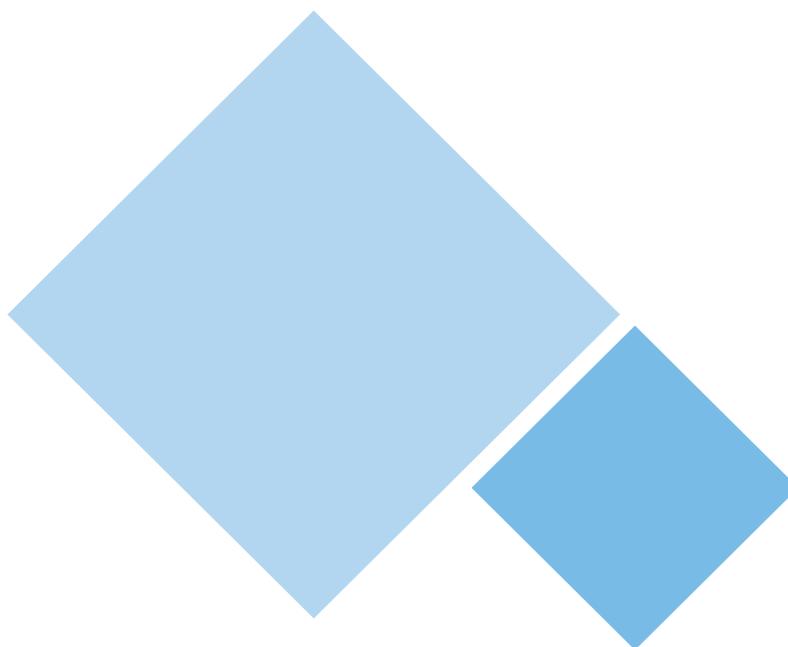
Esta unidad está pensada para ser desarrollada en asignaturas relacionadas con la Igualdad de Género, las Políticas Públicas y la Economía del Sector Público, pudiendo encontrarse denominadas con otras variantes en los planes de estudios universitarios (Economía Pública, Fiscalidad y Género, Hacienda Pública I, Hacienda Pública II, Sistema Fiscal, etc.). En general, se trata de materias que se imparten en 2º, 3º o 4º curso, en los que el alumnado cuenta con una base previa de conocimientos en Economía. No obstante, sería muy recomendable que se tuvieran unos mínimos conocimientos de fiscalidad para poder comprender todo el contenido del tema.

Objetivo general:

Comprender cómo afecta la desigualdad de género en los sistemas impositivos y de prestaciones sociales a través del tratamiento y análisis de distintos elementos fiscales (IRPF, tributación conjunta, deducciones a madres trabajadoras en el mercado y otras medidas en favor de la equidad de género) para valorar, desde una perspectiva feminista, el sistema tributario de la economía española.

Objetivos específicos:

- Entender que las políticas públicas pueden afectar a la igualdad/ desigualdad de género.
- Saber medir y valorar los efectos de género de las políticas públicas.
- Conocer las implicaciones de los desiguales efectos de las políticas públicas para ambos sexos y para el conjunto de la sociedad.
- Abordar el estudio específico de los distintos instrumentos de la política fiscal (impuestos personales, prestaciones familiares, pensiones, políticas relacionadas con el cuidado) desde una perspectiva amplia y compleja que habitualmente está ausente en los estudios sobre la cuestión.



3 Aproximación teórica

Los impuestos son el instrumento principal de captación de los ingresos que permiten a los Estados llevar a cabo su actuación a través del gasto público. Dentro de esta función, una parte sustancial es la que tiene como objetivo garantizar el bienestar a todas las personas y otra es la capacidad del sistema tributario para modificar -tanto favoreciéndolas como desincentivándolas- conductas, actividades, etc. de empresas e individuos. Asimismo, el sistema tributario debe cumplir una serie de principios que garanticen su capacidad recaudatoria y la equidad en el reparto de las cargas impositivas. En este sentido, la igualdad tributaria se podría plantear como un elemento más de igualdad de género:

La igualdad tributaria se reconoce normativamente en el ordenamiento español como un principio jurídico regulado en el art. 31.1 de la CE: Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Y posee un contenido material propio y diverso al derecho a la igualdad y a la prohibición de la discriminación, específicamente por razón de sexo, que recoge el art. 14 de la CE.

(...)

Como punto de partida no se puede identificar la igualdad tributaria con la igualdad proclamada por el artículo 14 en base a que no puede soslayarse que el legislador constituyente ha dejado bien claro que el

sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad. La igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad, por lo que no puede ser a estos efectos reconducida al artículo 14 de la Constitución: una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio. Precisamente, la desigualdad que se realiza mediante la progresividad global del sistema tributario que alienta la aspiración a la redistribución de la renta (Tribunal Constitucional, 20 de julio de 1981).

(...)

La intervención del Derecho Tributario a la vez que conforma la tributación, su objeto directo y principal, incide en otras facetas de la vida social como la igualdad entre hombre y mujeres. Tal intervención, normalmente indirecta, puede ser más o menos explícita, y más o menos intencional. Pero no por ello puede ignorarse las consecuencias que comporta, y el respeto que ha de observar al principio de igualdad de trato. Atendiendo a tales orientaciones, hemos de poner de manifiesto algunos aspectos relevantes en materia de igualdad entre hombres y mujeres que inciden, bien en el trabajo fuera del hogar; bien al tratar las tareas de cuidado de personas dependientes o bien al contemplar el trabajo doméstico²⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, podría abordarse la perspectiva de igualdad de género en el Derecho Tributario a través de los artículos de la Constitución Española relacionados con la contribución a los gastos públicos y los principios de igualdad y progresividad en el sistema

²⁵ Sánchez Huete (2013).

tributario, destacando la importancia de la política fiscal como herramienta para promover la redistribución de la riqueza de las mujeres y facilitar la conciliación entre vida personal, familiar y laboral. Esto es debido a que, aunque en general los tributos deben contribuir de acuerdo con la capacidad económica de los sujetos pasivos, en casos particulares, a partir de principios de justicia tributaria, se justifica el establecimiento de circunstancias especiales que impliquen tratamientos tributarios desiguales (Delgado Coelho et al., 2022).

Estas circunstancias pueden servir para la consecución de objetivos extrafiscales en el ordenamiento jurídico, como la redistribución de la riqueza de las mujeres y la eliminación de la exclusión social basada en el género porque los tributos pueden dirigirse a satisfacer otros objetivos públicos siempre que estén respaldados por la Constitución y existan principios suficientes para argumentar la no discriminación entre hombres y mujeres. Del mismo modo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas destaca la importancia del ODS 5 que aboga por reformas legales para garantizar igualdad de derechos económicos para las mujeres.

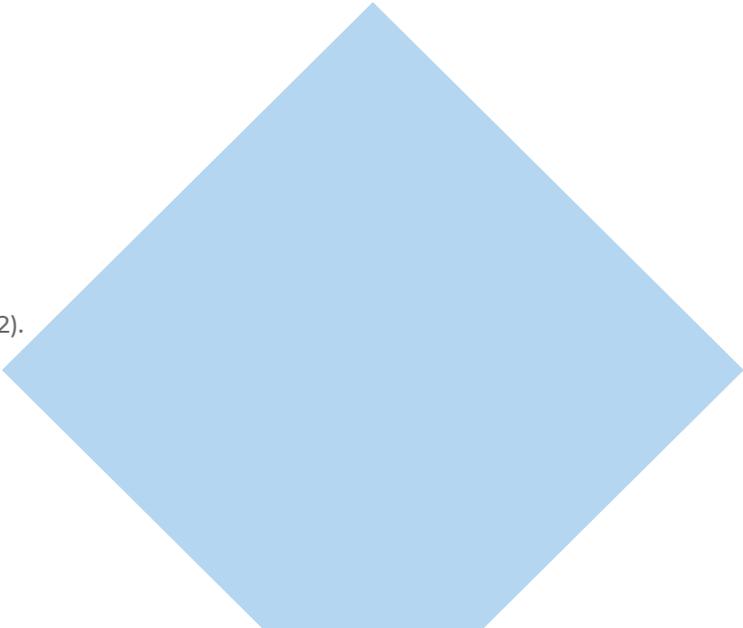
Sin embargo, existen sesgos de género que pueden ser explícitos (directos) o implícitos (indirectos) en las políticas fiscales. Los primeros son disposiciones fiscales que afectan directamente a hombres o mujeres de manera injustificada, mientras que los segundos suponen una discriminación basada en patrones de comportamiento e ingresos económicos que impactan de manera diferente en cada género. En un reciente informe de la OCDE sobre política fiscal e igualdad de género en 45 países²⁶ se señala que, incluso en sistemas tributarios que no incluyen sesgos de género manifiestos, existen otros implícitos debido a la interacción

²⁶ Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Croacia, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Kenia, Letonia, Luxemburgo, México, Montenegro, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Portugal, Rumania, San Marino, Arabia Saudita, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Túnez, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

del sistema tributario con diferencias en la naturaleza y el nivel de ingresos obtenidos por hombres y mujeres, las decisiones de consumo, la posesión de propiedades y riqueza, y el impacto de las diferentes expectativas sociales en los contribuyentes masculinos y femeninos. En dicho informe se concluye lo siguiente²⁷:

- La igualdad de género es una consideración importante en el diseño de políticas tributarias para la mayoría de los países. Aproximadamente la mitad de ellos han puesto en marcha reformas tributarias, generalmente en tributación sobre la renta personal, para mejorar la equidad de género.
- Aunque pocos países observaron ejemplos del sesgo explícito en su sistema tributario, más de la mitad de ellos indicaron que existía un riesgo de sesgo implícito. Al igual que con los sesgos explícitos, los implícitos pueden exacerbar o reducir las desigualdades de género ya presentes en la sociedad y los ejemplos observados por los países sugieren que se necesita una respuesta política más matizada al sesgo de género en la tributación.
- La mayoría de los países tienen acceso a datos diferenciados por género para el análisis de políticas, pero el acceso a los datos se concentra en los ingresos de hombres y mujeres y la participación en el mercado laboral. Los datos detallados sobre el consumo y sobre la propiedad y la posesión de riqueza son menos comunes y fueron identificados por varios países como una brecha de información clave.

²⁷ OCDE (2022).



- Los países indicaron que los aspectos de la tributación laboral eran la prioridad clave para mejorar los sistemas tributarios y avanzar en la igualdad de género. Las áreas de políticas identificadas incluyen el impacto de las desgravaciones fiscales en la igualdad de género, la tributación de los segundos ingresos, la relación entre la progresividad del sistema tributario y la igualdad de género, y el impacto de las contribuciones a la seguridad social.

Rodríguez Peña (2021) aborda los sesgos y discriminaciones de género en la normativa tributaria española y señala que el propio Parlamento Europeo²⁸ ha destacado la existencia de sesgos fiscales y discriminaciones de género en las regulaciones tributarias de los países miembros de la Unión Europea (UE) y la necesidad de analizarlos y abordarlos. Aunque en general se han eliminado regulaciones fiscales explícitamente discriminatorias, aún persisten sesgos fiscales implícitos, especialmente en los ordenamientos internos de los Estados miembros de la UE. En España los sesgos fiscales en tributación se encuentran fundamentalmente en los siguientes aspectos:

a) Diferencias salariales de género:

Aunque no se trata de un sesgo tributario explícito o implícito, conviene recordar que en la mayor parte de los países existe una brecha salarial de género que supone que las mujeres ganan menos que los hombres por el mismo trabajo remunerado. Esto trae consigo que normalmente son las mujeres quienes aportan un ingreso secundario en el hogar, manteniendo el sometimiento económico frente al perceptor principal, el hombre. Además, en el momento de aplicarse ventajas fiscales (deducciones o reducciones) en imposición personal, o recibir subvenciones, o en el cálculo de su pensión o IRPF, el punto de partida de las mujeres es más bajo y la ventaja fiscal será menor. Por ejemplo, existen deducciones en la cuota de IRPF que pueden

²⁸ Parlamento Europeo (2019).

aplicarse si la cuota íntegra es positiva, cosa que con ingresos bajos es improbable, por lo que no podría aplicarse esa ventaja fiscal.

b) Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA):

El IVA tiene un impacto en la capacidad económica de las mujeres debido a que, en muchos casos, tienen unos patrones de consumo que se derivan de los roles tradicionales de asistencia y cuidado. Esta situación apareja sesgos de género en la tributación, haciendo que tengan una mayor carga impositiva por ciertos productos considerados como bienes de primera necesidad, en especial, los de higiene femenina y los ligados a la infancia o a las personas dependientes.

Efectivamente, la Resolución del Parlamento Europeo de 2019 señala:

(...) que se da un sesgo de género cuando la legislación fiscal se cruza con las relaciones de género, sus normas y su comportamiento económico; observa que el IVA ejerce un sesgo de género debido a las pautas de consumo de las mujeres, que difieren de las de los hombres en tanto que adquieren más bienes y servicios con el objetivo de favorecer la salud, la educación y la nutrición. Lo que, unido a los ingresos inferiores de las mujeres, lleva a que las mujeres soporten una mayor carga del IVA, por lo que pide a los Estados miembros que concedan exenciones del IVA, tipos reducidos y tipo cero para los productos y servicios que tienen un efecto positivo para la sociedad, la salud o el medio ambiente, en sintonía con la revisión en curso de la Directiva de la Unión sobre el IVA.

Además, recoge que la pobreza menstrual es una cuestión presente en la UE, con estimaciones que indican que una de cada diez niñas no puede permitirse productos sanitarios o de higiene femenina. En España, el tipo impositivo aplicado a todos los productos relacionados con la higiene femenina es el 10%, que contrasta de forma radical con el tipo de 4% que se aplica a los bienes tipificados por el legislador como productos básicos.

Por ello, el Parlamento Europeo solicita a los Estados miembros que los productos higiénicos femeninos y los productos y servicios para el cuidado de la infancia, personas mayores o personas con discapacidad se consideren aún productos básicos. Asimismo, reconoce que:

(...) una reducción del precio debido a una exención del IVA en estos productos supondría un beneficio inconmensurable para las mujeres jóvenes; apoya los movimientos emprendidos para fomentar la disponibilidad generalizada de productos sanitarios y anima a los Estados miembros a ofrecer productos complementarios de higiene femenina en determinados espacios (públicos), como escuelas, universidades y refugios para personas sin hogar, y para mujeres procedentes de entornos de bajos ingresos, con el objetivo de erradicar completamente la pobreza menstrual en los aseos públicos de la Unión.

c) Deducciones en el IRPF:

Hay que tener en cuenta que, en general, los beneficios fiscales pueden estar diseñados para ayudar a las familias, pero es importante asegurarse de que no perpetúen la desigualdad de género.

Deducción por maternidad:

La deducción por maternidad es una deducción en la cuota diferencial del IRPF por importe de 1.200 euros anuales. A diferencia de otras deducciones, se aplica tanto si la cuota diferencial es positiva (la declaración de la renta es a pagar) como si es negativa (a devolver) o si es cero. El importe de la deducción se puede solicitar anticipadamente y recibir 100 euros al mes.

Pueden beneficiarse de la deducción las mujeres con hijos menores de tres años por los que tengan derecho al mínimo por descendientes que en el momento del nacimiento perciban alguna prestación contributiva o asistencial del sistema de protección de desempleo o estén dadas de alta en el régimen correspondiente, de la Seguridad Social o mutualidad, o en cualquier momento posterior al nacimiento estando dadas de alta en el régimen correspondiente con un período mínimo de 30 días cotizados.

Incremento de la deducción por maternidad por gastos de guardería o centros de educación infantil:

Si se tiene el derecho a la deducción por maternidad y se abonaron gastos de custodia en guarderías o centro de educación infantil, la deducción se incrementará en un importe máximo de 1.000 €. Son gastos de custodia las cantidades pagadas por la preinscripción, la matrícula, la asistencia, en horario general y ampliado, y la alimentación siempre que el abono corresponda a gastos que se hayan producido por meses completos y no tengan para ti la consideración de rendimientos del trabajo en especie exentos.

Deducción por familia numerosa:

Es una deducción de la cuota diferencial que puede aplicarse en caso de que la familia numerosa adquiera la categoría general o especial, el importe máximo es de 1.200 € anuales (100 € al mes) con un incremento del 100% para familias numerosas de categoría especial. Se aplica tanto si la cuota diferencial es positiva (tu renta es a pagar) como si es negativa (tu renta es a devolver) o si es cero.

La deducción puede aplicarse a cualquiera de los ascendientes si están dados de alta en la Seguridad Social o mutualidad, o perciben prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo, o pensiones abonadas por la Seguridad Social o por Clases Pasivas.

Estas deducciones podrían considerarse una medida de acción positiva que beneficia a las mujeres trabajadoras con hijos y apoyan la conciliación entre vida laboral y familiar. Sin embargo, la actual configuración de estas deducciones no está directamente relacionada con la capacidad económica de la mujer beneficiaria y esto podría tener efectos inversos. Este problema se resolvería con una revisión de los criterios de la deducción para que no sólo beneficie a las mujeres trabajadoras en el mercado con hijos a cargo, sino que también sea justa a nivel individual, considerando los diferentes niveles de ingresos y situaciones de vulnerabilidad.

d) Declaración conjunta de IRPF:

La tributación conjunta en el IRPF puede desincentivar la participación en el trabajo remunerado del cónyuge que no percibe renta o es muy pequeña (normalmente mujeres), puesto que supone una reducción en la tributación que se pueden aplicar aquellas unidades familiares que optan por la modalidad de tributación conjunta en el IRPF.

Desde el siglo XX la Economía Feminista ha centrado su atención en esta figura impositiva y considera que el IRPF es la fuente más importante de estos impactos de género negativos en España. El IRPF, a través de la configuración del modelo de tributación conjunta, subvenciona la permanencia de la mujer que integra unidades familiares biparentales en el hogar, penalizando al mismo tiempo su inclusión en mercado de trabajo. Por ello, creen necesaria una revisión de la normativa que regula el impuesto, eliminar cualquier sesgo de género e introducir medidas a través de este que incentiven la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

La declaración de IRPF con carácter general se presenta de forma individual. No obstante, nuestro sistema fiscal permite a las personas integradas en una misma unidad familiar tributar conjuntamente, modelo de tributación que se encuentra regulado en los artículos 82 y siguientes de la Ley de IRPF.

La opción de tributación conjunta frente a la individual conlleva una menor tributación siempre que el incremento de la base imponible derivado de la obtención de rentas por la segunda perceptora no supere los 3.400 €. A partir de ese momento, esta modalidad de tributación deja de suponer un ahorro fiscal frente a la individual. Por consiguiente, la declaración conjunta está configurada para beneficiar exclusivamente a unidades familiares en las que uno de los cónyuges no trabaja o lo hace aportando muy bajos ingresos a la unidad familiar. No obstante, la declaración conjunta penaliza a las unidades

familiares desde el momento que las rentas de la mujer producen un incremento de la base imponible. Desde ese momento en el que incrementa la base imponible, disminuye el ahorro fiscal.

El aumento de tributación se debe a dos factores, por un lado, la pérdida de efectividad de la reducción por tributación conjunta, y, por otro lado, la interacción de la acumulación de rentas y la progresividad impositiva. La aplicación de la reducción por tributación conjunta supone una disminución de los impuestos para unidades familiares biparentales con un perceptor exclusivo de ingresos. Pero esta ventaja para la familia supone un desincentivo al empleo de las mujeres casadas, ya que cuando una mujer depende económicamente de su marido se enfrenta a la decisión de aceptar un puesto de trabajo; en consecuencia, la unidad familiar perdería la reducción y aumentaría la cuota pagada respecto a la situación de tributación conjunta.

Cuanto mayor sea la renta del marido, mayor es el importe de desgravación del que se beneficia la unidad familiar y, por consiguiente, mayor será el importe de pérdida de beneficio fiscal si comienza a contar con una segunda perceptora de rentas. Esto se debe al carácter regresivo que caracteriza a cualquier reducción que se aplique a la base imponible.

La configuración de esta reducción tiene como objeto subvencionar la permanencia de las mujeres en el hogar, dándoles dicha configuración de una forma implícita la consideración de carga económica. Sólo se pueden beneficiar de ella aquellas unidades familiares en las que existe un único perceptor o, existiendo dos, las rentas del segundo son bajas. Así la Ley 35/2006 activa un mecanismo de protección para determinadas familias mediante un beneficio fiscal que supone un ahorro en la cuota a pagar por el impuesto.

El efecto de la reducción por tributación conjunta se pierde en la misma cuantía que incrementa la base imponible. Y la pérdida del efecto de la reducción será total cuando el incremento de la base imponible alcance los 3.400 €, al quedar íntegramente contrarrestado el importe de la reducción.

Este impacto negativo de la reducción por tributación conjunta se agrava por el efecto que presenta la conjunción de la progresividad impositiva y la acumulación de rentas en el seno de la unidad familiar. Esta conjunción hace que el ingreso de la mujer se grave como mínimo al tipo marginal del marido, experimentando el ingreso de ésta un exceso de tributación que repercute en el importe final de la cuota tributaria de la unidad familiar. El aumento de la cuota tributaria, por el efecto que se produce al gravar la agregación de las rentas obtenidas por los dos cónyuges como mínimo al tipo que tributaban las del primer receptor, es desmesurado y no guarda proporción con el aumento de ingresos experimentado por la unidad familiar, por lo que puede disuadir a la mujer de incorporarse al mercado de trabajo. En el caso que se optase por la declaración individual, al no acumularse las rentas de los contribuyentes, la base liquidable de cada uno de ellos quedaría gravada al tipo que corresponda según su cuantía, no a uno mayor, pero perderían la aplicación de la reducción por tributación conjunta, perderían ese ahorro fiscal, viendo aumentada la tributación.

Los altos tipos impositivos sobre las rentas de la segunda perceptora, consecuencia de la pérdida de la aplicación de la reducción por tributación conjunta y el efecto acumulación de rentas, suponen una penalización fiscal para las unidades familiares en las que los dos cónyuges obtienen rendimientos.

Por tanto, es necesario avanzar hacia la igualdad de género en el ámbito fiscal, reconociendo los avances legales logrados, pero señalando que aún persisten desafíos importantes, especialmente en los sesgos implícitos. En el ámbito de la UE, existe un compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres reflejado en varios tratados y directivas que buscan eliminar la discriminación de género y promover la igualdad de oportunidades. A nivel nacional, el "Plan de recuperación, transformación y resiliencia" de la economía española incluye la igualdad de género como uno de sus pilares fundamentales, buscando una España más inclusiva y sin brechas de género, a través de la modernización del sistema fiscal para favorecer la igualdad de género (ver: Componente 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI)²⁹.

²⁹ Gobierno de España (2021).

4 Secuenciación didáctica

Esta unidad requiere del desarrollo de distinto tipo de sesiones en el aula y de un trabajo adicional a realizar por parte del alumnado fuera del horario lectivo. En concreto, será necesario contar con la siguiente disponibilidad de tiempos:

- Clase teórica de introducción a los contenidos de la unidad (2 horas).
- Clase explicativa para la realización de la práctica (1 hora).
- Trabajo del alumnado fuera del aula (2-4 horas, aproximadamente).
- Puesta en común y discusión de los resultados (1 hora).

A continuación, explicamos las distintas etapas para el desarrollo de la unidad didáctica con todas las especificaciones necesarias en cada una de ellas.

a) Introducción a los contenidos de la unidad:

En una primera sesión teórica, el profesorado hará una exposición oral de las cuestiones mencionadas en el apartado teórico de esta unidad, recurriendo a la información y bibliografía citada en este documento (véase apartado 3) u otra que considere más adecuada, ampliando aquello en donde el alumnado requiere incorporar un mayor nivel de conocimientos relativos a la fiscalidad y la desigualdad de género en la tributación.

b) Explicación de cuestiones relativas a la realización de la práctica:

La propuesta de actividad que se plantea requiere trabajar con información estadística relativa a la recaudación impositiva del último año disponible con desagregación por género que se encuentra en el apartado de estadísticas de la Agencia Tributaria (AEAT). No se trata de una base de datos, sino de una serie de tablas en las que se ofrece información sobre los distintos impuestos.

El profesorado tratará de mostrar las estadísticas para hacer más fácil su uso al alumnado³⁰.



Las tablas no pueden descargarse, pero pueden copiarse y pegarse en Excel para su tratamiento y análisis a través del segundo icono que aparece arriba a la derecha y sobre el que, al acercar el cursor, aparece “copiar tablas en el portapapeles”:



³⁰ A través de este enlace se accede a las estadísticas:

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-impuesto.html>

Puesto que la práctica va a realizarse a partir de datos de IRPF (salvo el primer punto que tiene carácter general), sería conveniente que el profesorado explicara los rasgos básicos del impuesto, especialmente los componentes de la base imponible, la aplicación de la reducción por tributación conjunta que trae consigo la determinación de la base liquidable, la aplicación de la tarifa que da lugar a la cuota íntegra y las deducciones de la cuota (entre las que están la deducción por maternidad):

CUADRO 1. ESQUEMA DEL IRPF

Suma de rendimientos
RENDIMIENTOS DEL TRABAJO
RENDIMIENTOS DEL CAPITAL MOBILIARIO
GANANCIAS Y PÉRDIDAS PATRIMONIALES
BIENES INMUEBLES
RENDIMIENTOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS
Determinación de la Base imponible
BASE IMPONIBLE GENERAL Y BASE IMPONIBLE DEL AHORRO
REDUCCIONES DE LA BASE IMPONIBLE (entre otras, reducción por tributación conjunta)
Determinación de la Base Liquidable
BASE LIQUIDABLE GENERAL Y DEL AHORRO SOMETIDA A GRAVAMEN
Aplicación de la tarifa en la BI General y BI del Ahorro
CUOTAS ÍNTEGRAS
DEDUCCIONES GENERALES (Entre otras, de deducción por maternidad)
CUOTA DIFERENCIAL DEL IRPF

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

c) Desarrollo de la práctica. Trabajo del alumnado fuera del aula:

En clase se confeccionarán grupos en función del número de alumnos de la asignatura, recomendando que sean de 2 o 3 personas, o individualmente, si el número de participantes es menor de 15, y se trabajarán conjuntamente los distintos puntos de la práctica. Se trataría de que cada grupo elaborara un informe con el análisis propuesto en cada uno de los puntos, en el que deberían incluir en forma de tabla o en el texto los datos que han considerado más relevantes para su argumentación.

INDICACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA

PARTE 1. En primer lugar, se tratará de constatar las dificultades para tener información desagregada por género en las estadísticas tributarias con el objetivo adicional de familiarizar al alumnado con las estadísticas sobre recaudación impositiva de la Agencia Tributaria. Para ello, se tratará de buscar la desagregación por género en los principales impuestos a partir del siguiente enlace:

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-impuesto.html>



PARTE 2. En segundo lugar, se tratará de que el alumnado analice los principales datos económicos del impuesto y las diferencias por género teniendo en cuenta las distintas partidas del impuesto que se resumen en el siguiente esquema y el enlace a la base de datos de la Agencia tributaria que se adjunta seguidamente:

https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/jrubikf6c36b624cfdc1c036a99f1c0a3f37b6b722a49c.html



PARTE 3. En tercer lugar, se analizará la situación familiar por género (en especial, la deducción por maternidad, la de gastos de guardería y la de familia numerosa), comparando la media de las declaraciones individuales, conjuntas monoparentales y conjuntas de parejas casadas, a partir de los siguientes datos:

https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/jrubikf2d6927a5eaf354d5cc7e34d7e162624708680457.html



PARTE 4. Por último, se trataría de analizar la estructura por género de los declarantes con declaración conjunta frente a las individuales, en especial, la cuota del impuesto y la estructura por tramos de renta a partir de los siguientes datos:

https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/jrubikf76a0193156d682f7b341f477aeace03af774dfc4.html



https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/jrubikf688e45ff683d94c7b444fdf923ea1b8d51d2948d.html



d) Puesta en común y discusión en clase:

Una vez realizada la práctica por parte del alumnado, en clase, se expondrán y defenderán las conclusiones a las que se han llegado, apoyándose en los datos e informaciones consultadas. Algunas preguntas relevantes que pueden ayudar al debate son las siguiente:

1. ¿Crees que hay información suficiente sobre desagregación por género de la recaudación de los principales impuestos?
2. ¿Qué diferencias has observado entre hombres y mujeres en los datos resumen del impuesto? Por ejemplo, en número de declaraciones presentadas, rendimiento medio del trabajo en el mercado y de actividades empresariales, cuota íntegra, etc.
3. ¿Qué rasgos familiares se desprenden de las declaraciones presentadas? Por ejemplo, número de titulares por género y declaraciones individuales y conjuntas con hijos, con deducción por maternidad, gastos de guardería, etc. e importe medio de las deducciones.
4. ¿Qué diferencias de género encuentras en la cuota media del impuesto en declaraciones individuales y conjuntas? ¿Qué diferencias de género encuentras en la cuota media del impuesto en declaraciones individuales y conjuntas por tramos de renta?

5 Evaluación de la comprensión y adquisición de conocimientos propuestos

A partir de las distintas fases que comprende el desarrollo de la unidad, se propone la valoración de los siguientes aspectos que, ligados a la consecución de los objetivos de la unidad, computarán para el cálculo de la nota final del alumnado:

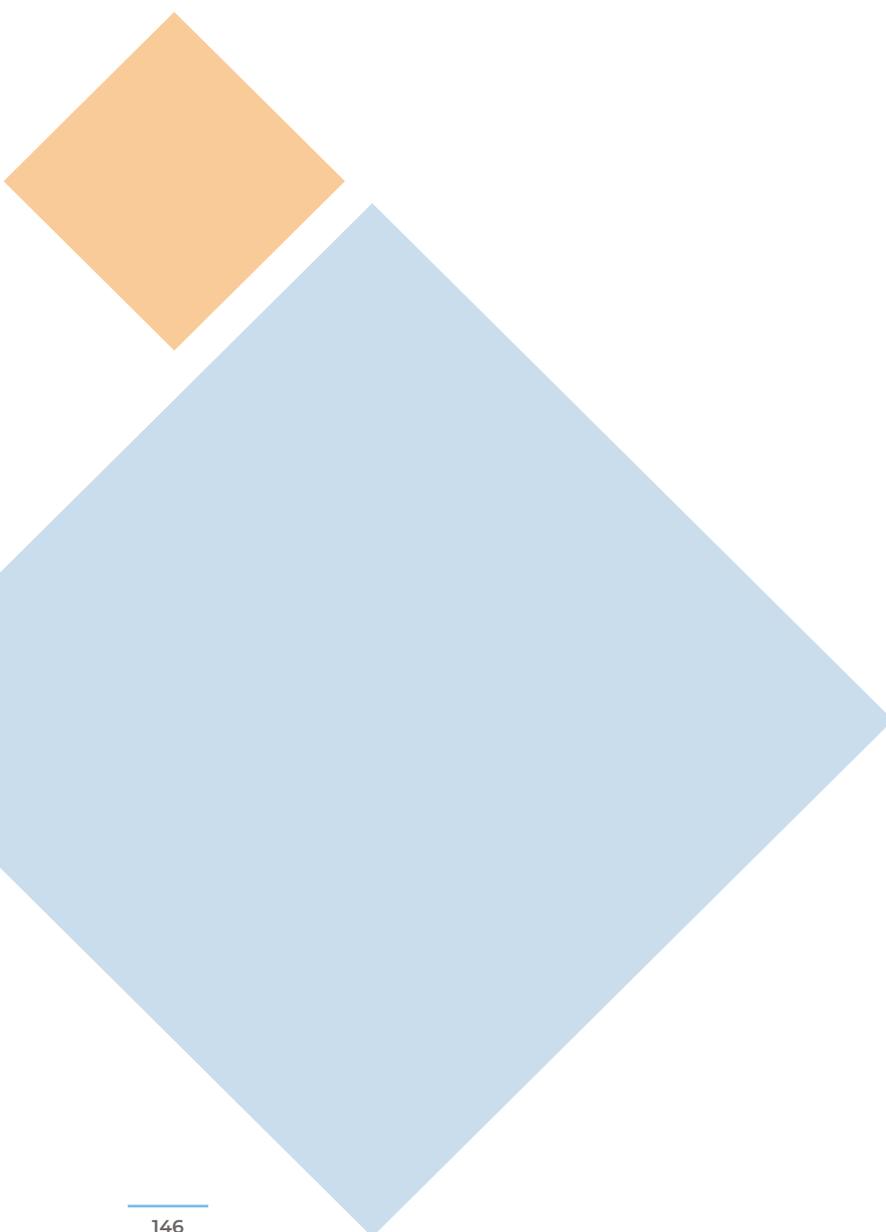
- Participación activa en las clases teóricas que introducen el tema de la práctica: 10%
- Realización y resultados de la práctica: 60% de la calificación, distinguiendo entre la localización correcta de la información estadística (30%) y el nivel de profundidad de las respuestas a las preguntas planteadas (30%).
- Puesta en común y discusión en el aula: 30% de la calificación.

6 Referencias bibliográficas

- Alonso, Nuria y Lima, Isabel (2021). Violencia económica y patrimonial contra las mujeres. En Diana Fernández, Sonia Núñez y Mercedes Ruiz, *Prevención y Sensibilización de las Violencias Sexuales y de Género desde un Enfoque Multidisciplinar*. Editorial Tirant lo Blanch. Madrid.
- Delgado Coelho, María; Aieshwarya, Davis; Klemm, Alexander D. & Osorio, C. (2022). Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality. *IMF Working Paper No. 22/26*
- Gobierno de España (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Gobierno de España. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
- Medialdea, Bibiana y Pazos, María (2011). ¿Afectan los impuestos a la (des) igualdad de género? El caso del IRPF español. *Instituto de Estudios Fiscales papeles de trabajo n° 2/2011*.
- OECD (2022). *Tax Policy and Gender Equality: A Stocktake of Country Approaches*. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/b8177aea-en>.
- Parlamento Europeo (2019). Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2019, sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095(INI)). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0014>
- Pazos, María (2013). *Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género*. Editorial Catarata. Madrid. Disponible en: <https://mariapazos.com/wp-content/uploads/2013/11/Desiguales-Por-Ley-PDF.pdf>

Rodríguez Peña, Nora L. (2021). Un análisis de la fiscalidad española desde una perspectiva de género: reflexiones críticas para la defensa de la igualdad entre mujeres y hombres. *Investigaciones Feministas* ISSN-e: 2171-6080 <https://dx.doi.org/10.5209/infe.75461>

Sánchez Huete, Miguel Ángel (20113). La tributación y su impacto de género en España. *RDUCN*. vol. 20, nº 2. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rducn/v20n2/art08.pdf>





Recursos EsF
para la docencia
universitaria