

## Más impuestos y transferencias a los necesitados no reducen la productividad: cabe financiar públicamente la expansión del gasto sanitario

Vicente Ortún Rubio\* y José Sánchez López\*\*

\* Departamento de Economía y Empresa y Centro de Investigación en Economía y Salud. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

\*\* Economista, Auditor de Cuentas, Ex-Inspector de Hacienda del Estado

Peter H. Lindert, en un reciente trabajo (1), ha analizado los determinantes del gasto social (financiación pública de beneficencia, subsidios de paro, pensiones, sanidad y educación) y su impacto en el crecimiento económico de los países actualmente desarrollados, desde finales del siglo XVIII, utilizando para ello la elaboración de series, el análisis político e histórico, valoraciones económicas y modelos econométricos que dan lugar a un conjunto muy amplio de resultados (la obra ocupa dos volúmenes; datos disponibles en <http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/fzlinder>).

Sus conclusiones más importantes podrían ser resumidas en:

1. El gran avance del gasto social desde 1880 se explica por la democratización de las sociedades, el envejecimiento y el crecimiento de la renta. La Iglesia Católica fue una fuerza contraria a impuestos y transferencias antes de la IIª Guerra Mundial, pero no después. Los Estados del Bienestar se han desarrollado mejor en aquellos países con mayor homogeneidad social, donde resulta más fácil simpatizar con la situación de necesidad de un tercero.

2. Los costes netos de las transferencias sociales (gasto social excepto educación y sanidad) y de los impuestos que las financian son esencialmente nulos ya que no han afectado al crecimiento de la productividad del trabajo. Los gobiernos que gastan un 20% extra del PNB en gasto social no se comportan como las simplificaciones económicas muestran: elevando los impuestos directos de las personas más productivas y entregando ese 20% del PNB a personas que han optado por no trabajar. Semejante actuación no les permitiría continuar en el poder.

3. Dos principios parecen explicar por qué el Estado del Bienestar no perjudica al PNB *per capita* y por qué los Estados del Bienestar no se colapsarán. El primero es que las democracias con presupuestos elevados ponen especial empeño en diseñar impuestos y transferencias de manera que no comprometan el crecimiento. El

segundo es que el universalismo, tanto impositivo como en derechos, estimula mejor el crecimiento que la preferencia de los países con bajos presupuestos por pruebas de verificación de necesidad y complicados compromisos impositivos.

Estas conclusiones hacen trizas lo que hasta ahora era conocimiento bien asentado: el de que más impuestos y transferencias a los necesitados reducen la productividad (por reducción del estímulo al trabajo). Bien asentado pero sin apoyo ni en las estadísticas ni en la historia.

Los Estados del Bienestar se han beneficiado, por una parte, de los menores costes administrativos del universalismo, pero –sobre todo– han sabido controlar los desincentivos por tres vías:

1. Una financiación impositiva regresiva (los 'pobres' pagan a los 'pobres') en base a impuestos sobre el consumo, las rentas del trabajo y los bienes de consumo adictivo.
2. Prestaciones sociales que solucionan un problema, paro por ejemplo, pero con invitación a no instalarse en la dependencia de la transferencia pública.
3. Apertura de la economía para vivir los salutíferos condicionantes de la competencia internacional.

### Los límites financieros: el sistema fiscal en España

En los programas de los partidos políticos suele hablarse del gasto público pero raramente del ingreso público y poco falta para que oigamos prometer aumentos de gastos y reducciones de impuestos. No puede olvidarse el ingreso público.

Los recursos están constituidos, en su práctica totalidad, por las cotizaciones sociales (35% de los ingresos públicos) y los impuestos ya sean directos o indirectos. Los impuestos sobre la renta (IRPF e Impuesto sobre Sociedades), sobre el consumo en general (IVA) y sobre consumos específicos (impuestos especiales), representan más del 90% de los impuestos.

Los impuestos que recaen sobre la obtención de la renta por parte de las personas físicas y la aplicación de estas mismas rentas al consumo suponen el 70% de los impuestos. (El IVA al recaer en última instancia sobre el consumidor final no es un impuesto que, en general, suponga un coste para las empresas).

¿Puede aumentarse la recaudación procedente de estos tributos?

El IVA es un impuesto armonizado sujeto a la regulación de una directiva europea, de aquí que, por ejemplo, aplicar tipos impositivos menores en un Estado pueda ser imposible, a menos de que se pongan de acuerdo los Estados miembros; en la actualidad 25 países. (Lo hemos visto en el intento de aplicar un tipo impositivo menor a los libros, o en el no gravamen de los peajes de las autopistas, por citar *lappus* de gobiernos de distinto signo).

En los impuestos especiales, básicamente sobre el tabaco, alcohol e hidrocarburos, existe algún margen de maniobra. La fiscalidad sobre el tabaco es sensiblemente inferior a la de los países de nuestro entorno; su evidente carácter nocivo para la salud podría justificar el incremento del gravamen sobre el mismo. El incremento de los impuestos que recaen sobre el alcohol ofrecen también cierto margen de maniobra, sin olvidar que el sector servicios relacionado con la restauración y el turismo podría verse afectado. Un incremento del impuesto sobre hidrocarburos es mucho más problemático. En primer lugar porque el precio del petróleo previsiblemente se mantendrá elevado y en segundo por el indiscutible efecto de traslación de costes del sector del transporte. Si pensamos que la recaudación del impuesto sobre hidrocarburos es semejante a la suma de los que recaen sobre el tabaco y el alcohol y que el conjunto de los impuestos especiales suponen del orden del 10% sobre el total de los impuestos, los márgenes de maniobra de la política fiscal en este terreno, aún existiendo, no son espectaculares.

En cuanto al IRPF, el impuesto más conoci-

do por los ciudadanos, aunque pretendiera, al menos desde la reforma de 1978, constituir un gravamen sintético sobre la renta, ha ido evolucionando, en la última década, hacia un impuesto discriminatorio según el origen de las rentas: Las rentas del trabajo, dentro del conjunto del impuesto, probablemente superen el 80% del total, y decimos probablemente porque estos datos han sido celosamente guardados en las dos últimas legislaturas. En la anterior etapa socialista rondaba este porcentaje. Hay razones para pensar que ha sido superado.

¿Qué le queda al IRPF después de las rentas originadas por el trabajo? Básicamente las ganancias y pérdidas patrimoniales y los rendimientos de actividades económicas.

Las ganancias patrimoniales, procedentes de la propiedad patrimonial de cualquier tipo, si son obtenidas a más de un año, se gravan al 15%. La mayor parte de estas ganancias proceden de los activos financieros. Este tratamiento dual de la fiscalidad a trabajo y capital no es una originalidad española: otros países europeos, incluidos algunos con Estado del Bienestar más desarrollado, otorgan un tratamiento aún más favorable a las plusvalías financieras. Recuérdese que el capital se deslocaliza con un simple click de ratón del ordenador.

En cuanto a la capacidad recaudatoria de las actividades económicas en el IRPF (profesionales, empresariales, agrícolas, ganaderas y forestales), baste para caracterizarla un dato aparecido en la prensa en los años noventa: los rendimientos declarados por sus titulares, como media, eran inferiores a los de sus propios asalariados.

Queda, como margen de actuación importante para el sistema fiscal español, la economía oculta de la cual, por su propia naturaleza, no se tienen datos fiables, pero que se estima en un 20% o quizás algo más del PIB. Dentro de la economía oculta se encuentra la delictiva o criminal, que está adquiriendo un volumen inquietante en algunas zonas de Europa: la procedente de la droga por ejemplo, tráfico de emigrantes, o de actividades como la prostitución además de las que tienen su origen en motivaciones fiscales.

La lucha contra la economía oculta supera la mera lucha contra el fraude fiscal y excede el ámbito de estas líneas. Para luchar contra el fraude fiscal se requieren,

supuesta la voluntad política, reformas legales en las figuras impositivas y en los procedimientos tributarios para cerrar vías de elusión fiscal, así como una administración fiscal con las energías y el convencimiento necesarios para aplicarlas.

Las reformas tienen que ser aprobadas con el tiempo suficiente para poder entrar en vigor, generalmente, a primeros de año. Necesitan un consenso parlamentario más que difícil de obtener. Pueden chocar frontalmente con los sectores económicos y sociales afectados.

Dadas las abundantes campañas y éxitos parciales, es de temer que a una parte de la Administración Tributaria la lucha contra el fraude fiscal pueda sonarle poco más o menos como “la lucha contra la pertinaz sequía” del franquismo. Los últimos años de las legislaturas socialistas y no digamos las del PP no han contribuido precisamente a motivar a los funcionarios de inspección, lo que no ha impedido mejoras más que notables en cuanto a la gestión de los tributos y disminución de los costes indirectos a los ciudadanos, por aplicación de las TCI.

El horizonte temporal para poder contar con los primeros y escasos frutos de la lucha contra el fraude, descartando además la técnica Lola Flores o Pedro Ruiz, no es inferior a dos o tres años; el grueso de la cosecha necesita más de una legislatura.

¿Por qué el sujeto pasivo –nunca mejor dicho lo de pasivo– no se queja? Probablemente porque, en una sociedad poco transparente, creemos tomar las uvas de tres en tres sin cuestionar nuestra condición de lazarillos.

### ■ Implicaciones para la Sanidad en España

Las implicaciones de los párrafos precedentes para la Sanidad en España son importantes, y resultan fácilmente derivables a partir de tres constataciones contextualizadoras:

1. Desde 1980, año a partir del cual los sicofantes de la ‘crisis’ del Estado del Bienestar dominan el panorama (pese a que tal crisis no se ha producido), sólo dos de los 21 países de la OCDE que analiza Lindert han disminuido el porcentaje de riqueza dedicado a transferencias sociales: España y Portugal. Basta, para España, remontarse a 1975 y describir

gasto social en general –no sólo transferencias sociales– para observar la expansión del Estado del Bienestar habida en nuestro país.

2. La discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la redistribución a través del Estado tiene siglos de antigüedad y resulta ingenuo pensar que hechos contundentes, como los que aporta la obra comentada, pondrán punto y final al debate. El debate continuará y los países seguirán su camino condicionados por la ideología que su historia ha ido configurando: ideología muy diferente en Suiza-Estados Unidos a la de Dinamarca-Suecia, por ejemplo.

3. El gasto sanitario crecerá como porcentaje del PNB. Y crecerá por obra de las mismas variables que le han hecho crecer en el pasado. La estimación de los ritmos de aumento presenta unos intervalos en función de las hipótesis que se introduzcan acerca de cómo se actuará sobre la introducción y difusión de tecnología y cómo se enfocarán los problemas derivados del envejecimiento. En cualquier caso, y sin variar la actual presión fiscal en España, habrá que dedicar hasta una quinta parte del aumento en los ingresos públicos (derivada de mayor actividad) a financiar el incremento del gasto sanitario.

Para que el avance del Estado del Bienestar sea una bendición en sanidad se precisa, pues, centrar la atención en:

– Qué y cómo se gasta: Las prestaciones públicas son para todos pero no son todas, nos faltan atenciones efectivas y nos sobran atenciones inadecuadas, etc.

– Cómo se decide: La legitimidad del paquete básico sanitario, por ejemplo, que se establezca depende de una mayor transparencia de los procesos decisivos.

– Cómo se financia. Recordemos que las bases impositivas muy sensibles (las que pueden ‘emigrar’ o ‘deslocalizarse’) han de gravarse menos que las poco sensibles; ser algo regresivo resulta mejor que ‘no ser’ en absoluto y facilita, además, mayorías parlamentarias.

### ■ Bibliografía

1. Lindert P. Growing Public. Social spending and economic growth since the eighteenth century. Cambridge: Cambridge University Press; 2004.