

Tamaño del sector público y redistribución efectiva

José M. Domínguez Martínez

Resumen: La finalidad de esta nota es plantear el tipo de relación existente entre la dimensión del sector público y el estado de distribución de la renta. En particular se aborda la cuestión de si necesariamente una expansión de la intervención económica del sector público garantiza una mayor igualdad distributiva.

Palabras clave: Sector público; dimensión; distribución.

Códigos JEL: D31; D33; H23.

¿Garantiza un sector público de mayor dimensión (que recurre a más impuestos y más prestaciones sociales) una mayor igualdad en la distribución de la renta? Es ésta la pregunta en torno a la que se pretende inducir una reflexión a través de estas líneas.

El logro de una distribución equitativa de la renta y la riqueza es una de las funciones básicas encomendadas al sector público en una economía mixta de mercado, además de las correspondientes al suministro de bienes y servicios y a la preservación de la estabilidad económica. Desde hace décadas, los economistas dedicados al estudio de la Hacienda Pública vienen planteándose si existe un tamaño óptimo del sector público, de manera que pueda desempeñar eficaz y eficientemente las distintas funciones que se le atribuyen en el ámbito económico. Dicho de otro modo, ¿existe una relación positiva continua entre la dimensión económica del Estado y el bienestar social, con o sin rendimientos decrecientes?

Varias son las cuestiones que se suscitan antes de tratar de dar una respuesta al anterior interrogante:

- i. Para empezar, los indicadores utilizados para reflejar la dimensión económica del sector público (ratios de los gastos e ingresos públicos respecto al PIB, como más habituales) se ven afectados por una serie de problemas metodológicos (Domínguez Martínez, 1990). En particular, la mayor o menor utilización de gastos fiscales, como alternativa a los gastos directos, puede dar lugar a niveles de intervención aparentemente diferentes sin que haya una variación o diferencia real en las actuaciones realmente desarrolladas.
- ii. Por otro lado, la magnitud de la renta generada en una economía, incluso haciendo abstracción de los programas de ingresos y gastos públicos, se ve condicionada por la propia existencia de unas normas públicas que afectan a las decisiones adoptadas por los diferentes agentes económicos (Domínguez y López, 2008, pág. 376). Una pregunta ineludible en este contexto sería la siguiente: ¿cuál sería la renta originada en el hipotético caso en el que no se hubiesen puesto en marcha los referidos programas del sector público?¹ Aunque haya que descartar, evidentemente, este escenario extremo, la pregunta, con distinto grado, sigue presente: ¿cómo influyen los distintos programas de gastos e impuestos, en nivel y composición, sobre la actividad económica realizada en un país y, consiguientemente, sobre la renta generada?
- iii. Bajo el supuesto de que hubiese una nula o mínima intervención pública con fines redistributivos, ¿en qué medida el sector privado llevaría a cabo, de manera voluntaria, procesos de redistribución de la renta?²
- iv. Dada una cantidad de renta agregada, la aplicación de unas determinadas políticas de impuestos y de prestaciones sociales define la forma en que dicha renta se distribuye entre los ciudadanos. El bienestar de éstos depende asimismo de los beneficios obtenidos por el disfrute de servicios públicos, generales y divisibles, además de la cantidad de ocio disfrutado.

¹ Bastagli et al. (2012, pág. 10) ponen de manifiesto las dificultades existentes para comparar las rentas en presencia de las políticas impositivas y de transferencias con las que habrían prevalecido en su ausencia.

² Ésta es una de las cuestiones que se viene abordando en el estudio de las conexiones entre las vertientes de la distribución y la eficiencia (Domínguez Martínez, 2005).

v. La actuación del sector público tiene también importantes repercusiones para el comportamiento macroeconómico nacional y, de esta manera, sobre la mayor o menor provisión de oportunidades de empleo, uno de los determinantes cruciales del estado de la distribución³.

En los últimos años, a la par que un mayor interés por conocer la incidencia presupuestaria neta (tributos soportados y beneficios recibidos del sector público) sobre la distribución personal, ha habido una fuerte contestación a la capacidad del Estado para proceder eficazmente a la redistribución deseada. Singularmente, algunos economistas mantienen la tesis de que la fuerte expansión del sector público en las últimas décadas y el incremento concomitante de las transferencias brutas entre los particulares y el Estado, en uno y otro sentido, apenas ha ejercido efectos netos, en su conjunto, sobre la distribución de la renta. Se ha abierto así paso la opinión de que sería factible, mediante reformas apropiadas, obtener los mismos efectos netos con flujos globales apreciablemente menores (Saunders y Klau, 1985, pág. 218)⁴.

La OCDE (1998, pág. 163) ha acuñado el término *churning* (reciclaje) como indicativo del grado en que las mismas familias reciben prestaciones públicas y pagan impuestos. A este respecto, el citado organismo internacional aportaba evidencia en el sentido de apreciar una cierta relación entre la importancia de la situación descrita y la ratio gasto público/PIB, lo que llevaba a propugnar que una adecuada reestructuración de los programas permitiría reducir tanto los gastos públicos como los impuestos.

Por lo que se refiere a la mencionada relación entre el tamaño del sector público y el bienestar individual, Tanzi y Schuknecht (1997, págs. 166-167), después de estudiarla empíricamente, no encuentran evidencia de que los sectores públicos de gran dimensión generen mejoras en los indicadores de bienestar. Más bien, cuando el gasto público se sitúa en una proporción comprendida entre el 30% y el 40 por ciento del PIB parece obtenerse gran parte de la ganancia social potencial del gasto público. No obstante, el único indicador que parece favorablemente afectado por el tamaño del gasto

público es la parte de la renta obtenida por el 40% más pobre de la población, si bien sin llegar a reflejarse un impacto ciertamente extraordinario en dicho indicador⁵.

Aunque se hayan plasmado de forma sucinta, los argumentos anteriormente expuestos impiden dar una respuesta inmediata e incondicional a la pregunta planteada al inicio. Antes de contestarla, al menos debemos tener algún indicio de la cantidad de renta agregada que se genera con la política fiscal y, asimismo, respecto a la importancia del *churning*.

Y, por supuesto, también deberíamos tener claro lo que, a efectos distributivos, se considera más importante, en caso de que se plantee un conflicto entre la magnitud de la renta a repartir y la preservación de la igualdad: ¿Qué es preferible, que la nave progrese a buen ritmo, aunque sólo haya algunas personas en la proa, o que apenas se mueva pero garantizando que todo el mundo está en la popa? ¿Se puede lograr compatibilizar el avance en la navegación con la ubicación de todas las personas en la misma posición?

Referencias bibliográficas

BASTAGLI, F.; COADY, D., y GUPTA, S. (2012): Income inequality and fiscal policy, IMF Staff Discussion Note, SDN/12/08.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1990): "Provisión y producción de servicios colectivos: principales aspectos teóricos y metodológicos", *Hacienda Pública Española*, nº 116.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005): "Nuevas ideas y políticas fiscales y presupuestarias: el papel del sector público en el siglo XXI", *Sistema*, nº 184-185.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008): El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados, Colegio de Economistas de Málaga. Málaga.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2008): "El impacto del IRPF sobre la distribución de la renta", en J. M. Domínguez Martínez (ed.), *El nuevo modelo de IRPF tras la reforma de la Ley 35/2006*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.

³ La relación entre el tamaño del sector público y la actuación macroeconómica nacional se analiza en Domínguez y López (2009, págs. 19-20).

⁴ En contraposición, la efectividad de las políticas impositivas y de gasto para alterar la distribución de la renta es resaltada por el FMI (2014, pág. 4).

⁵ Una síntesis del referido estudio se recoge en Domínguez Martínez (2008, pág. 66).

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2009): “Una visión panorámica del sector público en la actualidad; tendencias, situación y retos”, *Temas Actuales de Economía*, vol. 4.

FMI (2014): Fiscal policy and income inequality, IMF Policy Paper, enero.

OCDE (1998): Forces shaping tax policy, *OECD Economic Outlook*, junio.

SAUNDERS, P., y KLAUS, F. (1985): “Le rôle du secteur public. Causes et conséquences de l’élargissement du secteur public”, *Revue Économique de l’OCDE*, nº 4.

TANZI, V., y SCHUKNECHT, L. (1997): Reconsidering the fiscal role of the government: the international perspective, *AEA Papers and Proceedings*, vol. 87, nº 2.

