

# Nota conceptual “El pacto fiscal para la cohesión social. La perspectiva europea”

Primera Jornada Latinoamericana de Cohesión Social.  
Una prioridad estratégica en la alianza  
Unión Europea-América Latina

Nuria Badenes Plá



# **Nota conceptual**

## **“El pacto fiscal para la cohesión social.**

### **La perspectiva europea”**

Primera Jornada Latinoamericana de Cohesión Social.  
Una prioridad estratégica en la alianza  
Unión Europea-América Latina  
Santiago de Chile, 22-23 de enero de 2015

Nuria Badenes Plá  
Instituto de Estudios Fiscales



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Instituto de  
Estudios Fiscales



## Índice

1. Introducción .....	5
2. Marco teórico o referencial .....	7
3. Perspectiva comparativa interna de la UE .....	9
4. Desafíos pendientes y perspectivas de futuro .....	11
5. Temas para la discusión.....	13
Bibliografía.....	15
Anexos.....	17



## 1. Introducción

El estado del Bienestar logrado gracias a un Sector Público muy presente en la economía, ha retrocedido en Europa por efecto de la crisis. En el momento en que el desempleo aparece como un problema de relevancia, se plantean varias dificultades relacionadas con la sostenibilidad de un sistema que precisa más que nunca de la protección social. Ello obliga a plantear el papel de la política fiscal tanto por la vía del gasto como por la del ingreso, a buscar alternativas diferentes al gravamen de las rentas del trabajo, y a reflexionar sobre soluciones de corto plazo para la resolución de los problemas más acuciantes, y de largo plazo para mantener un bienestar duradero.





## 2. Marco teórico o referencial

El presente párrafo expone las definiciones de conceptos necesarias para entender los resultados que se exponen en el tercer punto de esta nota.

*Ratio entre quintiles:* Cociente entre la renta que se concentra en manos del 20% (quintil) más rico de la población (numerador) y el más pobre (denominador). EUROSTAT lo calcula en términos de renta disponible equivalente, es decir, teniendo en cuenta el tamaño y la composición de la familia, y descontando el pago de impuestos. El valor mínimo de este cociente es la unidad, implicando que no hay desigualdad entre los quintiles más rico y más pobre. El valor obtenido indica cuántas veces tiene el quintil más rico la renta del quintil más pobre.

*Coefficiente de Gini:* Mide el área que queda entre la curva de Lorenz<sup>1</sup> y la diagonal de igualdad perfecta. Toma valores entre cero (no existe desigualdad porque todos los agentes tienen la misma renta) y uno (un solo agente concentra toda la renta en sus manos). EUROSTAT calcula el coeficiente de Gini de la renta disponible equivalente.

*Peso sobre el PIB de la imposición sobre la renta y la riqueza.* Cociente entre todos los impuestos periódicos que recaen sobre la renta y la riqueza, ya sean en efectivo o en especie (incluidos en el código D.5 de la clasificación ESA2010) en relación con el PIB del país. Es la presión fiscal referida exclusivamente a la renta y la riqueza.

*Imposición salarial implícita:* Suma de todos los impuestos directos e indirectos sobre el empleo incluyendo las cotizaciones del empleado y el empleador dividido entre el total de compensaciones recibidas por el empleado en un territorio, incrementados en la cuantía del impuesto sobre la masa salarial y las nóminas. Se calcula solamente sobre el trabajo empleado, es decir, que se excluyen los impuestos que recaen sobre transferencias sociales y pensiones. Debe interpretarse como la carga media impositiva efectiva que recae sobre la renta del trabajo en la economía.

*Porcentaje de personas en el conjunto de la población total que están en riesgo de pobreza o exclusión social:* Representa el ratio entre la suma de personas que se encuentran en riesgo de pobreza o de privación material severa o con muy baja intensidad laboral, y la población total. Las personas en riesgo de pobreza son las que cuentan con una renta disponible equivalente menor que el 60% de la renta mediana equivalente. La privación material se establece a partir de indicadores relacionados con la presión económica y el acceso a bienes duraderos. La privación material severa se refiere a personas en condiciones de vida fuertemente limitadas por escasez de recursos, y que no pueden permitirse hacer frente al menos a cuatro de los siguientes nueve ítems i) pagar el alquiler o cuentas de suministros, ii) mantener la casa adecuadamente caliente, iii) hacer frente a gastos imprevistos, iv) comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días, v) una semana de vacaciones fuera de casa, vi) un coche, vii) una lavadora, viii) un televisor en color, o ix) un teléfono. Las personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja son aquellas entre edades de

---

1. Curva de Lorenz de la renta: relación gráfica que representa la relación entre la renta acumulada y la población acumulada, estando ordenada la población de menor a mayor nivel de renta. Permite comprobar para cada x% de población acumulada, cuál es el porcentaje acumulado de renta que le corresponde. Si existe coincidencia entre los acumulados de población y renta, la curva de Lorenz es una diagonal. Cuanta mayor es la separación de la diagonal, mayor es la desigualdad en la distribución de la renta.

0 a 59 años que viven en hogares donde los adultos (de 18 a 59 años) trabajan menos de 20% de su potencial total de trabajo durante el año previo.

*Pobreza entre trabajadores:* Es la proporción de personas que están trabajando y cuentan con una renta disponible equivalente por debajo del umbral de pobreza, que se establece en el 60% de la renta disponible mediana equivalente (incluyendo transferencias sociales).

*Gasto en protección social:* Este gasto incluye beneficios sociales consistentes en transferencias monetarias o en especie concedidos a hogares o a individuos hogares e para aligerar la carga de un conjunto definido de contingencias o necesidades; incluye los costes de administración, que representan los costes imputados al régimen para su gestión y administración; otros gastos, que consisten en gastos diversos de los sistemas de protección social (pago de rentas de la propiedad y otros).

*Correlación:* es una forma de medir la dependencia que existe entre dos variables de una distribución bidimensional (x,y). Se define matemáticamente como el cociente entre la covarianza entre x e y, y el producto de las desviaciones típica de x por la desviación típica de y. El signo positivo (indica) que las dos variables se mueven en sentido igual (contrario). Toma valores entre -1 y 1, y cuanto mayor es el valor absoluto, mayor es la relación directa (positiva) o inversa (negativa) entre las variables. También se suele expresar en términos porcentuales.

### 3. Perspectiva comparativa interna de la UE

La política fiscal de los países europeos está condicionada en los últimos años por la explosión de una grave crisis financiera, que ha generado una inercia económica cuyas consecuencias son visibles tanto en los niveles de crecimiento, de desempleo y en parámetros que ponen de manifiesto los niveles de desigualdad y pobreza de la sociedad. Al tiempo que las necesidades se hacen más acuciantes, los problemas presupuestarios y el crecimiento de la deuda impiden la presentación de presupuestos que cubran todas las necesidades económicas que se plantean.

Los niveles de desempleo en la UE varían en función de la cualificación de los trabajadores (véase Tabla 1 en el Anexo). En términos medios, la mayor formación educativa de los trabajadores, no ha sido -a lo largo del período 2008-2013- una garantía de inmunidad frente al desempleo, pues las tasas de paro de los trabajadores con niveles altos de formación superan las de trabajadores con menor nivel educativo. Los valores de máximo desempleo para cada año se mantienen en valores que rondan el 40% en los niveles educativos bajos, y el 30% en niveles medios y elevados. Los países más golpeados por la crisis son también los que presentan niveles de desempleo más elevados (Grecia, España y Portugal).

La evolución del desempleo es resultado de la contracción en el PIB especialmente en el año 2009, si bien es cierto que no todos los países europeos han reaccionado igual a los embates de la crisis. Así, hallamos un grupo de países que en los años posteriores a 2009 mantienen tasas de crecimiento negativas (Grecia, España, Portugal, Chipre, Eslovenia o Italia) mientras que otros presentan tasas de crecimiento del PIB posteriores que superan en 2%, como Alemania, Suecia, Eslovaquia, Lituania, Letonia y Estonia.

La crisis ha hecho reaccionar a los gobiernos europeos y en los últimos años se han realizado múltiples reformas en los sistemas fiscales tanto por la vía de la imposición como por la vía de las transferencias. Las reformas han sido más intensas cuanto mayor era el nivel de deuda y menor la tasa de crecimiento. Las medidas relacionadas con el gravamen de la renta de las personas físicas han consistido en alteración del número de tramos y tipos, creación de impuestos solidarios, incremento del gravamen sobre el capital. Por la vía del gasto, las reformas han consistido en recorte de prestaciones bien en cuantía o en duración tanto en prestaciones de jubilación como en desempleo<sup>2</sup>.

A continuación pasamos a exponer el estado de la situación en Europa entre los años 2007 y 2013 (o el más reciente disponible en su defecto) utilizando los datos que publica EUROSTAT. Todos los valores se presentan en los cuadros del Anexo, y en el texto principal se comentan.

En términos de desigualdad, el ratio entre quintiles (gráfico 1 del anexo) indica que el quintil más rico en términos medios cuenta con cinco veces la renta del quintil más pobre. Los peores valores (superando el ratio de 7) se observan en Rumanía, Letonia y Lituania en años puntuales antes de 2010, y en España entre 2010 y 2012. Los países con mejores resultados, con valores siempre por debajo de 4 son Eslovenia, Suecia, Eslovaquia, República Checa Finlandia y Noruega.

---

2. Para un análisis detallado de las reformas acometidas en Europa entre 2008 y 2012 y la intensidad de las mismas, puede consultarse "Los efectos de la política fiscal sobre la distribución de la renta en América Latina y la Unión Europea" (2014).

Si medimos la desigualdad por el índice de Gini de la renta disponible equivalente (gráfico 2 del anexo), que tiene en cuenta toda la distribución de la renta y no exclusivamente los extremos, comprobamos que existe una gran diferencia entre países, pues los valores mínimos de desigualdad se sitúan alrededor del 0,23 y los máximos entre el 0,35 y el 0,37. Entre los países que en algunos de los años alcanzan un Gini de 0,35 encontramos España, Lituania, Portugal, Rumanía y Bulgaria, y entre los que mantienen valores siempre por debajo del 0,25, Eslovenia, Suecia y Noruega. No se aprecia un patrón de crecimiento o decrecimiento entre todos los países considerados, pues la evolución de cada uno ofrece tendencias diferentes.

La imposición sobre la renta y la riqueza es la principal herramienta de redistribución por la vía del ingreso. Si se compara el porcentaje que esta imposición representa sobre el PIB, las diferencias entre países son considerables: entre valores mínimos que rondan los 6 puntos hasta los 30 puntos máximos. Al margen de cambios entre los años considerados, Croacia, Rumanía, Bulgaria y Lituania muestran los niveles más bajos de imposición respecto al PIB, mientras que en el otro extremo, Finlandia, Suecia, Bélgica y Dinamarca<sup>3</sup> son los que mayor imposición presentan por estas vías. Los datos de la imposición implícita salarial más recientes se refieren a 2009 (gráfico 4 del anexo) y muestra diferencias notables: un tipo del 21% en Malta y del 42% en Italia, con una media de entre 35 y 37% en la UE dependiendo de los países considerados.

En cuanto a la pobreza (gráfico 5), las diferencias son también notables entre países. El porcentaje de población en riesgo de pobreza se sitúa en media en la UE entorno al 24%. Suecia, República Checa, Islandia, Holanda y Noruega aparecen sistemáticamente como países menos pobres. Bulgaria es el país más pobre en 2007 y en 2013, pero también el país que más ha reducido su tasa de pobreza desde un 60,7% hasta un 48%. Polonia se encuentra en valores medios, pero también ha experimentado una reducción de esta tasa desde el 34,4% hasta el 25,8 en seis años. Por encima de la pobreza media encontramos países como Portugal, Italia, Irlanda, España o Grecia, muy sacudidos por la crisis.

Si se analiza la pobreza entre las personas que están empleadas (gráfico 6) los valores medios de la UE indican que un 9% de los trabajadores son pobres. Rumanía (con mucha diferencia con respecto al siguiente país), Grecia, España, Italia y Polonia, son en este orden los países con mayor porcentaje de pobres entre los trabajadores, y Noruega, Holanda, República Checa, Bélgica y Finlandia son los países con menor porcentaje de pobres trabajadores.

Por último se analiza en el gráfico 7 el valor en euros del gasto social por habitante, con grandes diferencias (por ejemplo, en 2012, Luxemburgo presenta más de 7 veces el gasto social por habitante de Turquía). Entre los países con un gasto mayor aparecen para todos los períodos Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia, Suiza, Holanda o Austria. Entre los que menos gastan, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Turquía. Es destacable el incremento en gasto per cápita que presenta Irlanda de 6.098 € en 2007 a 9.687€ en 2012. En general, se observa una tendencia de crecimiento continuo en el gasto per cápita.

Puede resultar de interés comparar la correlación entre el gasto social per cápita y la imposición de la renta y riqueza. El valor obtenido de esta correlación, es positivo y muy elevado tal y como se esperaría, y para el año 2012 es del 73%. Este valor pone de manifiesto que los países con mayor presión sobre la renta y la riqueza son también los que más gastan en términos per cápita en gasto social.

3. Dinamarca es el país en el que la imposición sobre la renta y riqueza representan mayor peso sobre el PIB, casi duplicando al siguiente país, Suecia.

## 4. Desafíos pendientes y perspectivas de futuro

La preocupación por la cohesión social en América Latina, ha hecho que en muchas ocasiones se mire a Europa como ejemplo a seguir por haber logrado unos niveles de distribución de la renta y de pobreza “aceptables”. Esos logros han sido resultado de una búsqueda de Estado del Bienestar en el que la política fiscal ha jugado un papel protagonista. La crisis económica en la que se ha sumido Europa, así como la incorporación de nuevos miembros a la UE ha generado que el panorama del pasado no sea el que se mantiene en el momento actual. Europa no tiene porque ser ya el ejemplo a seguir en cuanto a los resultados, que son muy mejorables, pero sí puede ser el ejemplo en el camino para conseguirlo, ya que si se logró en algún momento un estado aceptable, puede volverse a lograr.

Los datos en Europa muestran países golpeados por el desempleo, una considerable desigualdad de la renta y niveles de pobreza -que afectan también a la población con empleo- y que han crecido más en los países que más han padecido la crisis. Al mismo tiempo, se observan niveles de gravamen considerables sobre la renta y riqueza, y en particular sobre las rentas salariales. Las reformas fiscales acometidas en los últimos años, han tratado de hacer frente a la situación, pero parece que todavía queda un largo camino por recorrer.



## 5. Temas para la discusión

- Si el sistema fiscal vigente en los países de Europa no es capaz de dar solución a los retos que supone una falta de cohesión social, será necesario acometer reformas.
- Además de la desigualdad y la pobreza, debería atenderse al nivel de polarización (concentración en extremos) de la renta, por las implicaciones que conlleva en términos de conflicto.
- La imposición sobre la renta, y en particular sobre el trabajo es un recurso fundamental de las Haciendas. En un contexto en el que el desempleo puede truncar los objetivos recaudatorios y distributivos que descansan sobre esta base imponible es necesario reflexionar sobre bases alternativas.
- Si bien la imposición indirecta plantea el inconveniente de la falta de progresividad, la filosofía de la devaluación fiscal (disminución del gravamen sobre el trabajo e incremento de la imposición por IVA) debe ser considerada como alternativa.
- El recurso a los impuestos medioambientales también debe plantearse como alternativa por las ventajas que implica el doble dividendo (incremento de la imposición ambiental y disminución por otras vías).
- El logro de niveles aceptables de desigualdad y pobreza no debe retroceder en Europa. Las políticas que se enfrenten a este reto deben distinguir entre objetivos de corto plazo y necesidades acuciantes, que desaparezcan cuando el problema se resuelva, y políticas diseñadas para permanecer.





## Bibliografía

- CEPAL e IEF (2014). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*. Colección Estudios nº 8.
- Esteban J, Ray D (1994) "On the measurement of Polarization". *Econometrica* 62: 819-852.
- EUROSTAT DATA BASE: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)



## Anexos

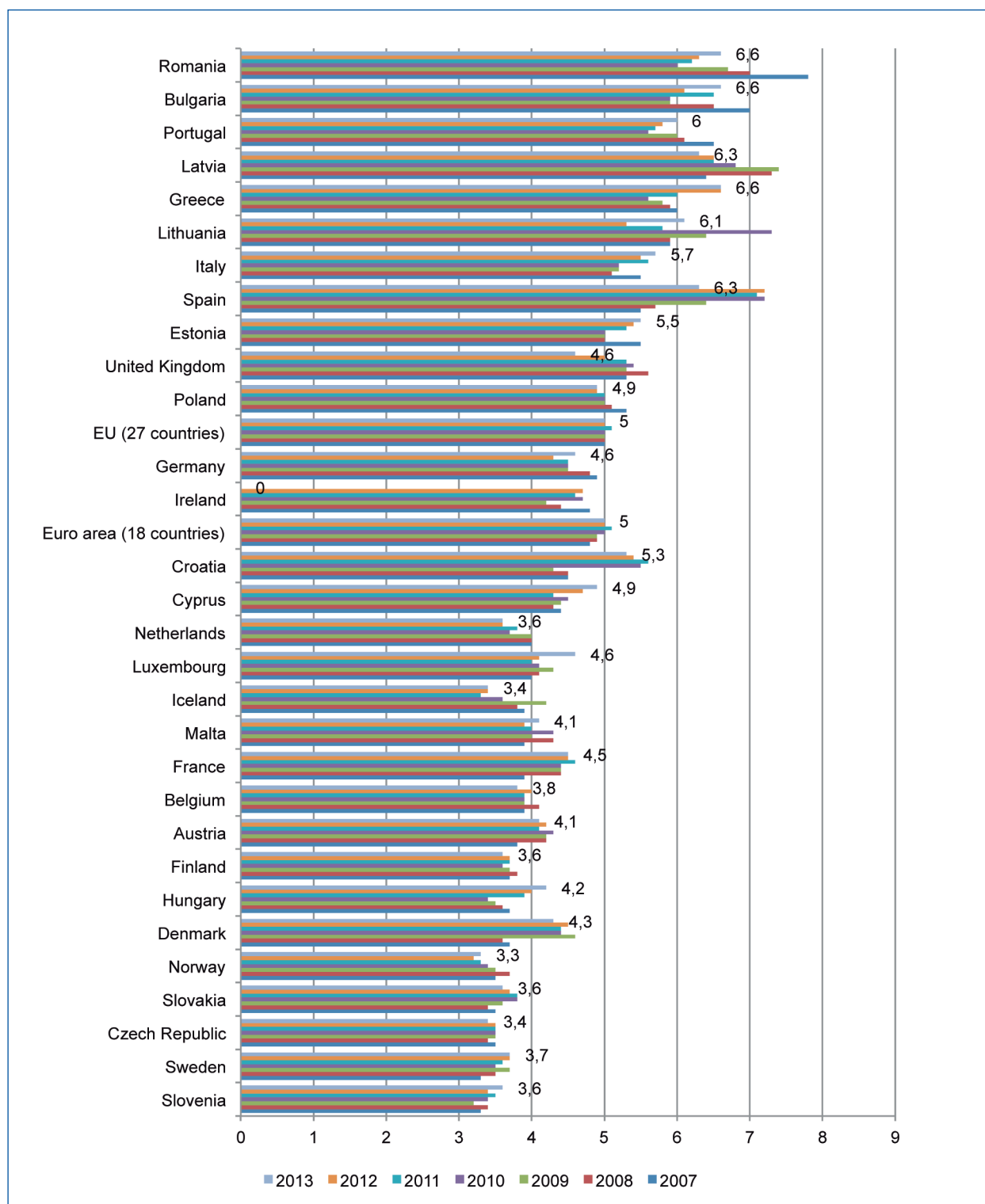
**Tabla 1. Niveles de desempleo en población de entre 25 y 64 años según nivel educativo. Alto: Educación universitaria. Medio: Educación secundaria. Bajo Educación primaria o menor**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Min (alto)	9,1	10,1	10,4	10,6	9,3	10
EU28 (alto)	16,2	17,1	17,7	17,9	18,1	18,3
Max (alto)	29,9	29,4	29,3	31,4	31,9	32,5
Min (medio)	1,4	1,9	2,4	2,2	2,2	2,3
EU28 (medio)	5,6	7,2	7,8	7,7	8,2	8,6
Max (medio)	29,1	28,6	28,9	28,7	28,7	28,1
Min (bajo)	2,5	4,1	4,1	5,2	4,1	5,4
EU28 (bajo)	9,8	12,8	14,2	14,7	16,7	17,9
Max (bajo)	40	38,3	40,8	39,4	41,5	40

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

Nota: además de la media de los 28 países de la UE, se presentan los niveles de menor y mayor desempleo por países en cada año.

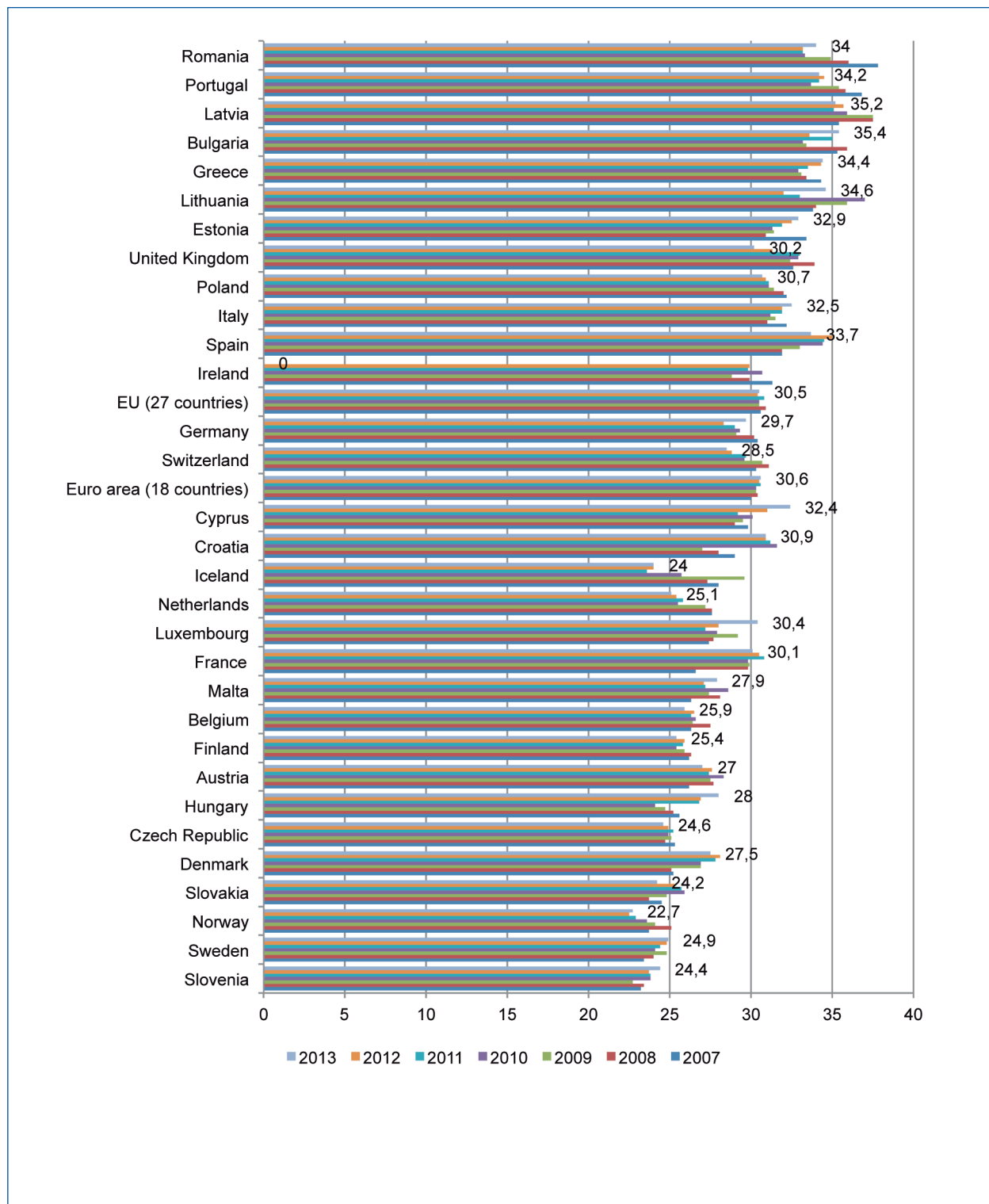
Gráfico 1. Ratio entre las rentas disponibles equivalentes de los quintiles último y primero. UE. 2007-2013



Fuente: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tessi180>

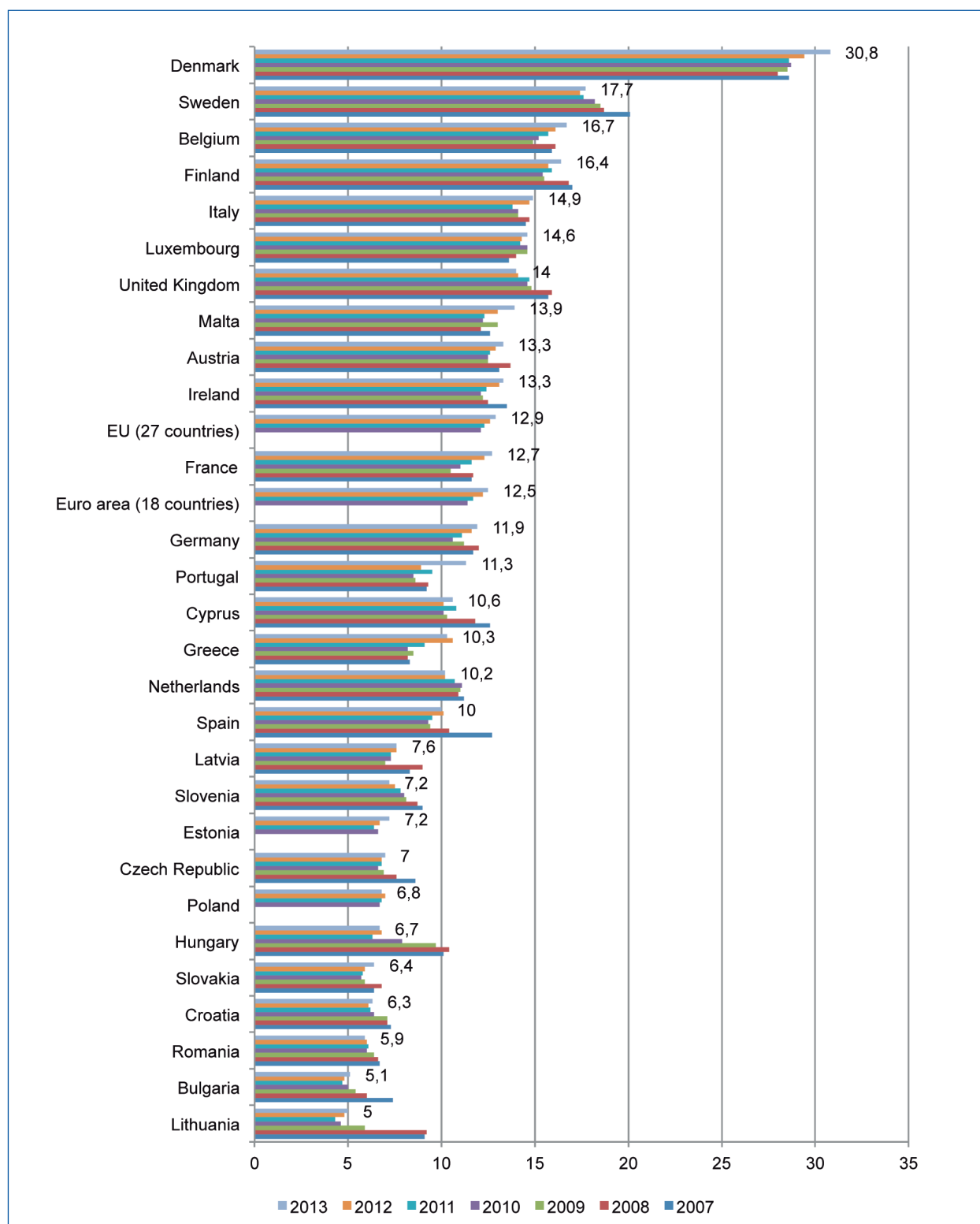
Gráfico 2: Desigualdad medida por el índice de Gini de la renta disponible equivalente. (2007-2013)



Fuente: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tessi190>

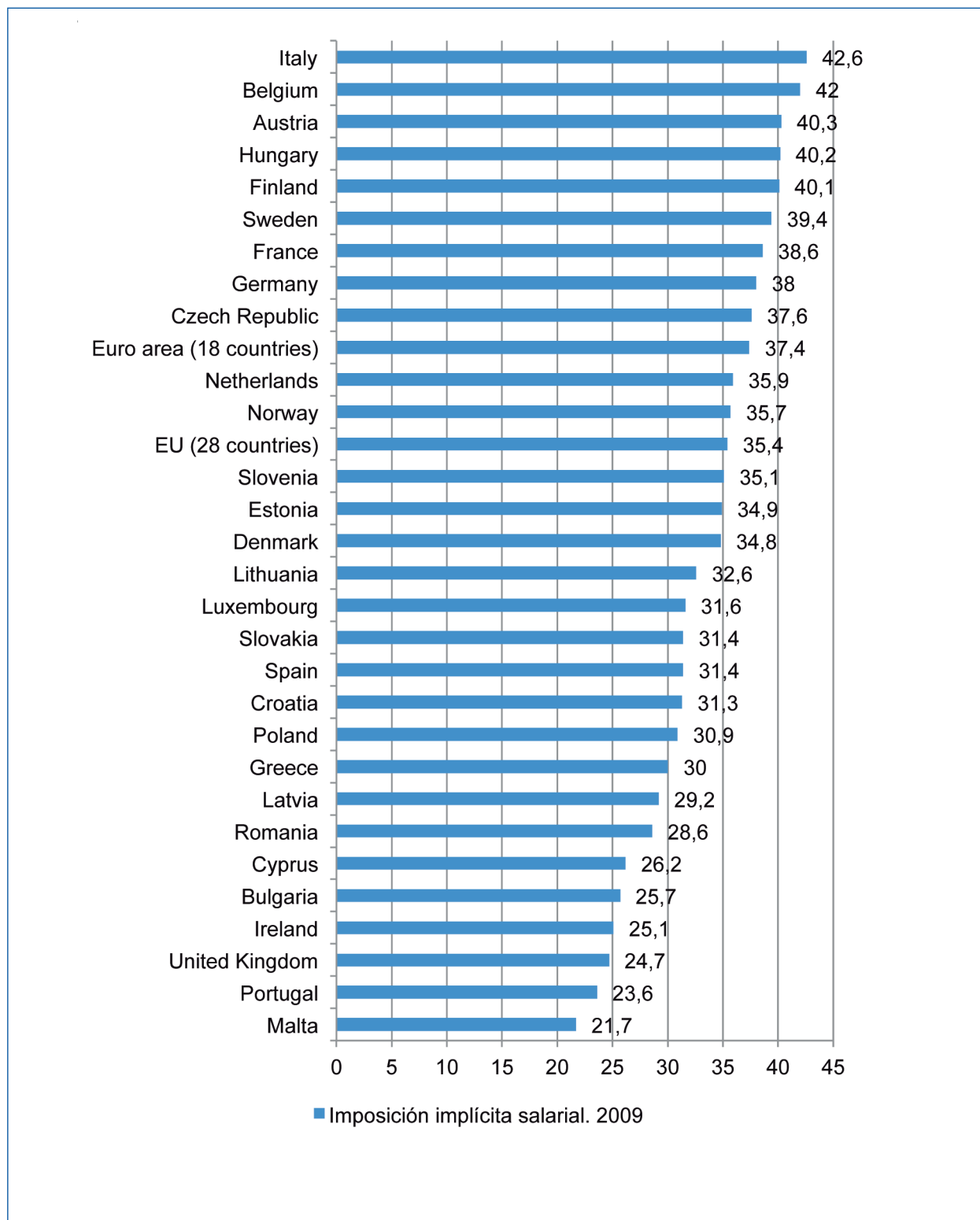
Gráfico 3. Porcentaje sobre el PIB de impuestos sobre la renta y la riqueza



Fuente: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00018>

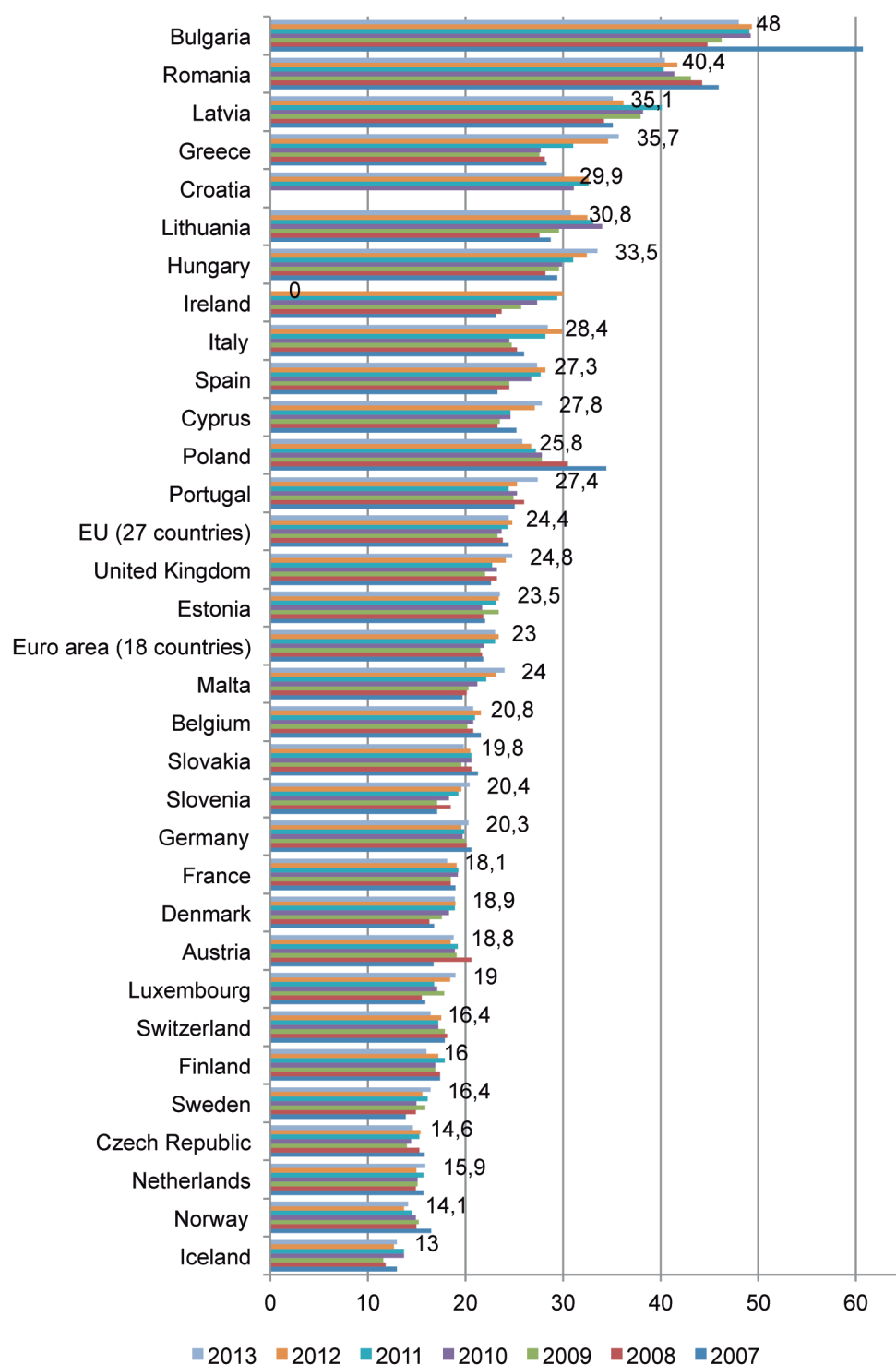
Gráfico 4. Imposición implícita salarial. Año 2009



Fuente: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00119>

Gráfico 5. Porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social

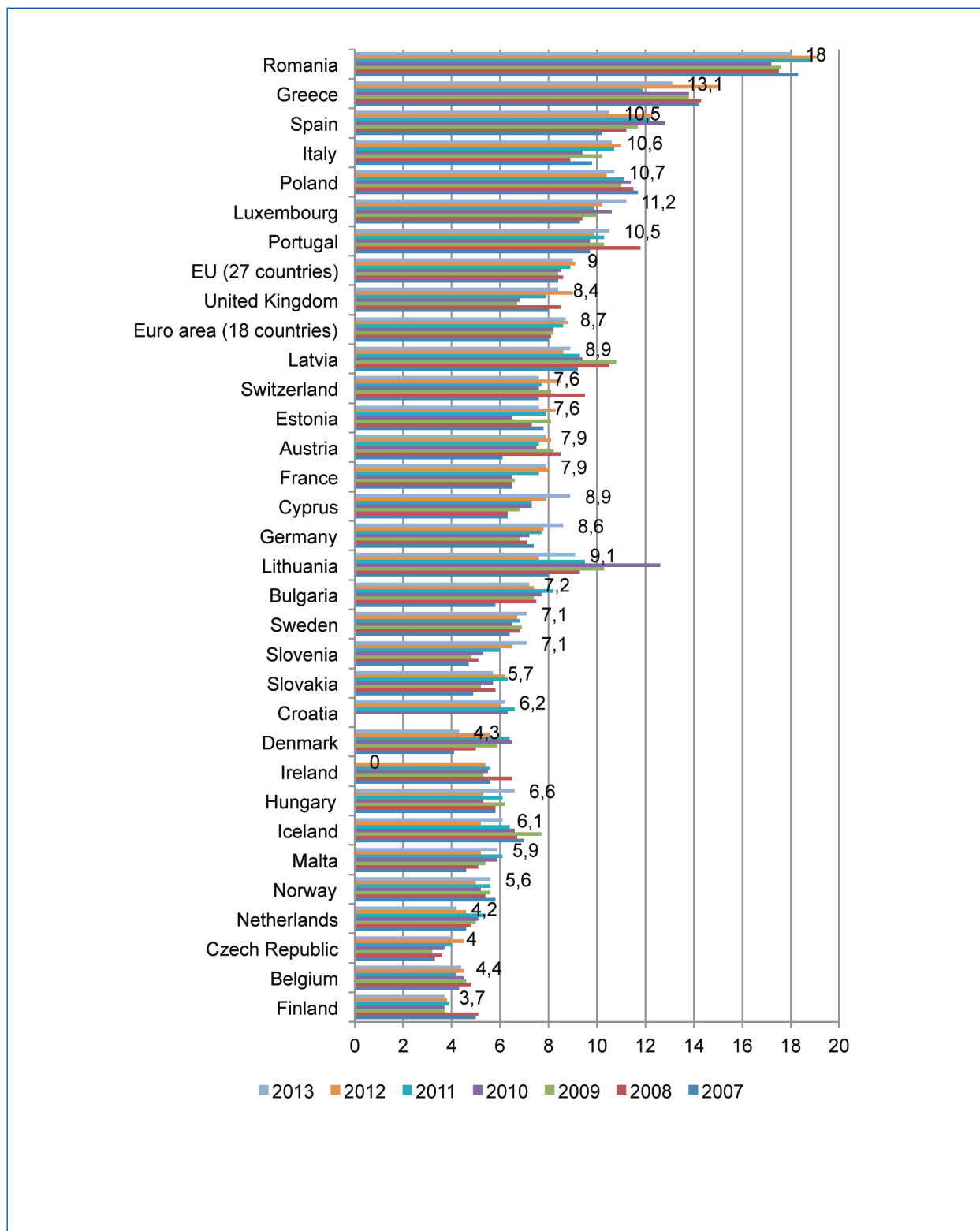


Fuente: Eurostat

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_50](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50)



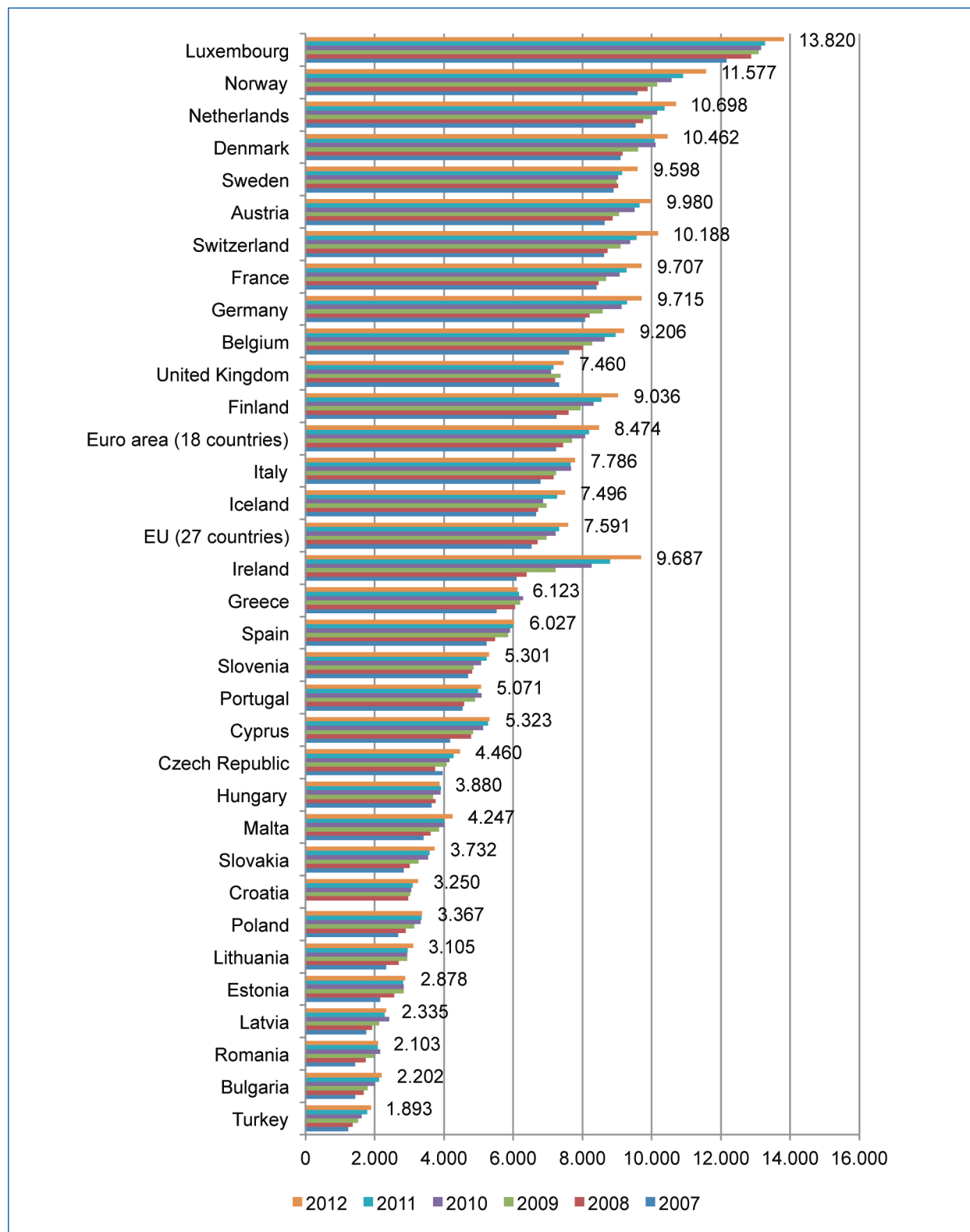
Gráfico 6. Pobreza entre trabajadores



Fuente: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tesov110>

Gráfico 7. Gasto en protección social por habitante (en €)



Fuente: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00100>

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.



[www.eurosocial-ii.eu](http://www.eurosocial-ii.eu)