



Difundiendo la riqueza

Los instrumentos fiscales pueden reducir la desigualdad, pero algunos cosechan sus frutos a corto plazo mientras que otros lo hacen a largo plazo

François Bourguignon

Tras años de semiolvido, la desigualdad económica ocupa un primer plano en el debate sobre políticas en todo el mundo. En las economías avanzadas, preocupan los efectos visibles de la globalización y el cambio climático, y el costo de contrarrestarlos. En las economías en desarrollo, donde la desigualdad es mayor, se discute si constituye un gran obstáculo al crecimiento y la reducción de la pobreza. En ambos casos, la redistribución del ingreso podría generar no solo mayor igualdad sino también un crecimiento más rápido y, en los países en desarrollo, una reducción de la pobreza también más rápida.

En los países donde el crecimiento es adecuado, pero beneficia mucho menos a los pobres, existen razones de

peso para derivar recursos del primer al último peldaño de la escala de ingresos. Dar acceso a los niños pobres a una mejor educación gravando a los ricos es una forma de reducir la desigualdad y fomentar a la vez el crecimiento futuro y la reducción de la pobreza. Las políticas redistributivas podrían ayudar a reducir la brecha entre ricos y pobres en países con gran desigualdad, donde las tensiones sociopolíticas o un auge del populismo podrían perjudicar al crecimiento a largo plazo.

No es lo mismo saber que una distribución más equitativa de los recursos beneficia al desarrollo que contar con los instrumentos para llevarla a la práctica. Estos instrumentos —imposición progresiva, transferencias monetarias e inversión en capital humano, regulación y estrategias de crecimiento inclusivo— existen, pero están muy infrautilizados en las economías en desarrollo.

Redistribución pura del ingreso

La forma más directa de mantener a raya la desigualdad y reducir la pobreza a corto plazo son los impuestos y las transferencias de ingreso al segmento más pobre de la sociedad. Estos instrumentos están especialmente

Las transferencias que reciben los pobres no deberían consistir simplemente en efectivo, sino que también deberían impulsar la capacidad de la gente para generar ingreso.

indicados cuando los beneficios del crecimiento no llegan a los pobres; pero no bastan para cambiar la situación. En promedio, los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las prestaciones monetarias a los pobres son casi 10 veces inferiores (en porcentaje del PIB) a los de las economías avanzadas.

El éxito de los programas de transferencias monetarias condicionadas demuestra que se pueden transferir fondos a los pobres de economías en desarrollo de forma eficaz. Estos programas dan dinero a los hogares si cumplen una serie de requisitos, como tener al día las vacunas o que los niños vayan a la escuela. La proliferación de iniciativas como Prospera (antes Progresa) en México o Bolsa Familia en Brasil, desde América Latina a otras regiones en desarrollo, así como los resultados de programas piloto en los países más pobres de África subsahariana, reflejan los avances de los últimos 15 años en materia de redistribución. Los nuevos métodos de verificación del ingreso y distribución de efectivo lo han hecho posible (véase "Llegar a los pobres", *F&D*, diciembre de 2017).

Habría que seguir mejorando estos programas en el futuro con los avances en la tecnología de la información, en especial el uso del dinero móvil. Actualmente sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad son limitados. Su mayor punto débil es el tamaño, del 0,5% del PIB en la mayoría de las economías de ingreso mediano. En los países más pobres, se encuentran todavía en fase piloto.

Para ampliar estos programas se necesitan más recursos. Un impuesto sobre la renta más alto y eficaz en la parte superior de la escala de ingresos podría contribuir a reunir los fondos necesarios. El uso generalizado de cuentas bancarias, tarjetas de crédito y débito por los más ricos en la mayoría de los países debería facilitar el control de las rentas personales y la reducción de la evasión fiscal. Sin contar los problemas de economía política, los gobiernos de las economías en desarrollo deberían hacer más hincapié en la imposición directa.

Las economías en desarrollo suelen depender más que las economías avanzadas de la imposición directa de bienes y servicios internos y de importación. Se dice que los impuestos indirectos son regresivos porque gravan el consumo y no el ingreso, y los más ricos ahorran una mayor cantidad de rentas. En las economías en desarrollo, además, podrían hacer aumentar la pobreza, en función de la estructura de tasas impositivas y la cesta de consumo de los hogares en varios peldaños de la escala

de ingresos (Higgins y Lustig, 2016). Bajar los impuestos sobre bienes como la comida, con mayor impacto sobre el presupuesto de los pobres, genera una redistribución pequeña, porque los más ricos también los consumen, seguramente en proporción menor del presupuesto, pero en mayor cantidad. Este mismo razonamiento sirve para los subsidios a productos básicos como pan o combustible. Es preferible utilizar transferencias de efectivo en vez de subsidios porque son más baratas y llegan mejor a los más necesitados, como lo demuestran las pruebas piloto de sustitución de subsidios alimentarios por "transferencias de beneficio directo" en India (Muralidharan, Niehaus y Sukhtankar, 2017).

Existen, pues, argumentos de peso para ampliar la redistribución en las economías en desarrollo cuando el crecimiento es suficiente, pero cuesta reducir la pobreza. También hay obstáculos políticos y problemas relacionados con la capacidad administrativa del país. Puede que la oposición política se mantenga, pero la tecnología informática moderna hará mejorar la capacidad administrativa.

Aumentar las oportunidades

La redistribución del ingreso, hecha correctamente, reduce la pobreza al rebajar la desigualdad. Sin embargo, no da un gran impulso al crecimiento, sino que se limita a reducir las tensiones sociales provocadas por la desigualdad y permite a los pobres dedicar más recursos a la acumulación de activos humanos y físicos. Es esencial invertir directamente en oportunidades para los pobres. Las transferencias que reciben no deberían ser solo de efectivo, sino que también deberían impulsar su capacidad de generar ingreso, hoy y mañana. La educación y la capacitación, así como el acceso a servicios de salud, microcréditos, agua, energía y transporte son instrumentos poderosos. La asistencia social es fundamental para evitar caer en la trampa de la pobreza cuando se producen shocks adversos. Es precisamente lo que hacen programas como la Garantía Nacional Mahatma Gandhi de Empleo Rural en India, donde el Estado actúa como empleador de última instancia.

Las transferencias monetarias condicionadas son un incentivo para enviar a los niños a la escuela, mejorar su nutrición y controlar su salud, pero hay que crear y financiar los centros necesarios para cubrir esta demanda adicional. Lo mismo ocurre con otros programas de

mejora de oportunidades para los pobres. Su financiamiento a través de la imposición progresiva y los incentivos en forma de transferencias monetarias a los hogares pobres reduce la desigualdad y la pobreza a corto plazo, y ayuda a los hogares a generar más ingresos a mediano y largo plazo.

Esta estrategia de equiparación estática y dinámica del ingreso, ¿es inmune al costo de eficiencia de la redistribución? Es decir, estos impuestos y transferencias ¿restan incentivos a la gente para que trabaje, ahorre y emprenda negocios? Dado el alcance limitado de la redistribución en las economías en desarrollo, es poco probable que afecte significativamente a los incentivos económicos. Es posible lograr la progresividad del impuesto sobre la renta con tasas marginales muy inferiores a las de economías avanzadas, donde la redistribución no se considera obstáculo al crecimiento (Lindert, 2004).

**Es una decisión difícil,
porque alguna de las partes
necesariamente saldrá
perjudicada a corto plazo.**

Asimismo, sustituir impuestos indirectos o subsidios distorsionadores por transferencias monetarias debería incrementar la eficiencia. Daría la impresión de que las transferencias monetarias condicionadas no afectan negativamente a la oferta de trabajo e incluso podrían fomentar el espíritu empresarial (Bianchi y Boba, 2013).

Las estrategias que promueven mayor igualdad y crecimiento se basan en la creación progresiva de recursos destinados a programas que benefician al segmento más pobre de la población, en la generación actual o la siguiente. Es posible alcanzar las mismas metas con políticas no basadas en la redistribución. Sin embargo, antes de contemplar una redistribución, los gobiernos deberían considerar impulsar los factores que favorecen a los pobres o aumentan la inclusión en el marco de sus estrategias de crecimiento, en particular fomentando el empleo de trabajadores no especializados.

También existen otras políticas que no prevén la redistribución pura. Las leyes sobre el salario mínimo —controvertidas en las economías avanzadas por sus posibles efectos negativos sobre el empleo si el salario mínimo es demasiado elevado— generan una mayor igualdad en la distribución de las ganancias. En las economías en desarrollo, dichas políticas podrían aumentar

la productividad del trabajo al mejorar el estado físico de los trabajadores, como prevé la teoría del salario de eficiencia. En parte, la caída de la desigualdad en Brasil en el cambio de siglo, justo cuando aceleraba el crecimiento, se ha atribuido al incremento significativo del salario mínimo (Komatsu y Filho, 2016).

Las leyes contra la discriminación también pueden fomentar la igualdad y el crecimiento, al mejorar los incentivos al trabajo y la capacitación de grupos minoritarios. Las estrategias de lucha contra la corrupción, al reducir el afán de enriquecimiento, son la mejor opción para promover el crecimiento y la igualdad del ingreso, aunque la desigualdad por corrupción sea difícil de detectar.

Hay muchas políticas para estimular el crecimiento mediante la reducción de la desigualdad y garantizar que el crecimiento reduzca la pobreza. La elección dependerá de la importancia relativa de estos dos objetivos en el horizonte temporal previsto para la obtención de resultados. Las políticas de redistribución pura del ingreso generan un crecimiento futuro menor que las que amplían las oportunidades económicas de los pobres, pero logran reducir la pobreza de inmediato y alivian las tensiones sociales, eliminando los obstáculos al crecimiento cuando la desigualdad es excesiva. Por otro lado, las políticas que mejoran las oportunidades de los pobres logran hoy menores resultados en materia de desigualdad (básicamente mediante impuestos), pero en el futuro generan mayor crecimiento, menor pobreza y mayor igualdad.

Son los gobiernos quienes deben elegir la combinación de políticas; una decisión difícil, porque alguna de las partes necesariamente saldrá perjudicada a corto plazo, y quizá tarde mucho en recuperar lo perdido. Sin embargo, hay instrumentos que beneficiarían a todo el mundo a largo plazo, acelerando el crecimiento y la reducción de la pobreza, y disminuyendo la desigualdad. No utilizarlos sería un grave error. **FD**

FRANÇOIS BOURGUIGNON es profesor emérito de la Escuela de Economía de París. De 2003 a 2007 fue Economista en Jefe del Banco Mundial.

Referencias:

- Bianchi, M., y M. Boba. 2013. "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, y Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?." *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B., Kawaoka, y N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?." Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus y Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories". UC San Diego.