



Francesca Bastagli, David Coady y Sanjeev Gupta

## **La lucha contra la desigualdad del ingreso mediante un gasto social redistributivo ha sido más eficaz en las economías avanzadas que en las economías en desarrollo**

**L**A CRECIENTE desigualdad del ingreso es un tema central del debate público tanto en las economías avanzadas como en los países en desarrollo. La globalización, las reformas del mercado laboral y los avances tecnológicos —factores que tienden a favorecer a los trabajadores más calificados— son causas importantes de tal divergencia.

Autoridades y comentaristas por igual han expresado una profunda preocupación acerca de las consecuencias económicas y sociales del aumento persistente, y a menudo pronunciado, de la participación en el ingreso que captan los grupos de mayores ingresos. Muchos piensan que reducir esa desigualdad es crucial para promover un acceso más generalizado a las oportunidades económicas, sociales y políticas.

Cierta desigualdad es necesaria para incentivar la inversión y el crecimiento, pero una disparidad excesiva puede frustrar el crecimiento (véase “Igualdad y eficiencia”, *F&D*, septiembre de 2011). Varios reconocidos expertos han sostenido recientemente que la creciente desigualdad de los ingresos fue un factor importante en la crisis financiera.

¿Cómo pueden las políticas públicas corregir esa gran desigualdad? En un reciente estudio del FMI examinamos las tendencias mundiales de la desigualdad del ingreso y el papel que pueden cumplir las políticas fiscales —de gasto público e impuestos— para reducirla.

En las *economías avanzadas*, la política fiscal ha contribuido mucho a reducir la desigualdad, pero probablemente a muchos países les será difícil mantener esa función redistributiva cuando deban encarar un ajuste fiscal prolongado para reducir la deuda pública a niveles sostenibles.

En cambio, la política fiscal poco ha hecho para redistribuir el ingreso en las *economías en desarrollo*, que carecen de los recursos para financiar un gasto público redistributivo. Para reducir la desigualdad, sus gobiernos deben recaudar más ingresos y desarrollar instrumentos de gasto más redistributivo, como las pensiones públicas y las transferencias focalizadas.

### **Evolución de la desigualdad de los ingresos**

Para estudiar las tendencias mundiales en materia de desigualdad de los ingresos, reunimos

# Participación equitativa

una base de datos amplia sobre el ingreso disponible (es decir, cuánto tienen las personas para gastar, incluidos los beneficios sociales menos los impuestos sobre la renta) en 150 economías avanzadas y en desarrollo entre 1980 y 2010. Usamos el indicador más común de desigualdad del ingreso, el coeficiente de Gini, para evaluar las variaciones de la distribución. (El coeficiente de Gini varía entre cero, cuando todos tienen los mismos ingresos, y 1, cuando un solo individuo recibe todo el ingreso).

Observamos que la desigualdad del ingreso disponible aumentó en la mayoría de las economías avanzadas y en muchas economías en desarrollo durante los últimos decenios (gráfico 1) y que es sustancialmente mayor en las segundas que en las primeras.

Según los datos disponibles sobre una muestra grande de economías avanzadas y en desarrollo, entre 1990 y 2005 la desigualdad aumentó en 15 de 22 economías avanzadas y en 20 de 22 economías de mercados emergentes de Europa. En América Latina y el Caribe —la región que ya tenía la distribución del

ingreso menos equitativa— la desigualdad aumentó en 11 de 20 países, aunque desde entonces ha disminuido en la mayoría de los países. En Asia y el Pacífico, la desigualdad aumentó en 13 de 15 países, al igual que en 9 de los 12 países de Oriente Medio y el Norte de África. En África subsahariana, la única región en la cual la desigualdad promedio disminuyó durante el período, igualmente aumentó en 10 de 26 países.

Otra tendencia sorprendente es el fuerte aumento de la participación en los ingresos captada por los muy ricos desde comienzos de la década de 1980 (véase “Más o menos”, *F&D*, septiembre de 2011), en función de la proporción del ingreso de mercado (ingresos antes de impuestos y transferencias sociales) que ganan los segmentos más ricos de la población.

En Estados Unidos, por ejemplo, el 10% más rico ganó 30% del ingreso de mercado en 1980 y 48% en 2008. La tendencia fue similar en otras economías avanzadas, así como en India y China, pero mucho menos marcada en los países de Europa meridional y escandinavos y casi inexistente en otros países de Europa continental y en Japón.

## Reducción de la desigualdad en las economías avanzadas

Los impuestos y las transferencias públicas han cumplido un papel significativo en compensar el aumento de la desigualdad en casi todas las economías avanzadas. En los dos últimos decenios, la política fiscal redujo la desigualdad aproximadamente un tercio en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La política fiscal también ha tendido a tener un mayor impacto redistributivo en los países con una desigualdad más elevada del ingreso de mercado. En 2005, por ejemplo, la política fiscal redujo la desigualdad en los ingresos, medida según el coeficiente de Gini, 20 o más puntos en Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal, que registraban algunos de los mayores niveles de desigualdad del ingreso de mercado entre las economías avanzadas, con coeficientes de Gini entre 0,48 y 0,56.

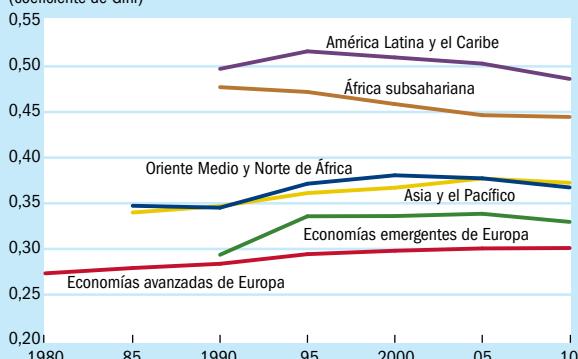
La mayor parte de esa redistribución se logró a través del gasto, especialmente transferencias que reciben los ciudadanos independientemente de sus ingresos, tales como pensiones públicas y prestación universal por hijos a cargo. Estas transferencias

Gráfico 1

### Tendencias desiguales

La desigualdad del ingreso es más alta, aunque está disminuyendo, en América Latina y más baja en las economías avanzadas y de mercados emergentes de Europa.

(coeficiente de Gini)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de diversas bases de datos sobre desigualdad.

Nota: El coeficiente de Gini va de 0, cuando todas las personas perciben el mismo ingreso, a 1, cuando una persona concentra todo el ingreso.

se distribuyen mucho más equitativamente que el ingreso de mercado y explican el impacto redistributivo relativamente mayor de la política fiscal en Austria, Bélgica, Hungría, Polonia y las economías escandinavas. En promedio, la redistribución lograda mediante estas transferencias es dos veces mayor que la lograda mediante la tributación (véase el gráfico 2).

Los impuestos sobre la renta son otra herramienta redistributiva fundamental. En la mayoría de las economías esos impuestos redistribuyen mejor la riqueza que las transferencias condicionadas a la comprobación de los recursos económicos del beneficiario, aunque no tan bien como las no condicionadas.

El impacto redistributivo de la política fiscal es aun mayor cuando se incluyen las transferencias en especie, como el gasto público en educación y salud, que reducen el coeficiente de Gini del ingreso disponible hasta seis puntos porcentuales y reflejan el acceso universal a los servicios educativos y sanitarios. Un acceso más igualitario a la educación tiene la ventaja adicional de reducir la desigualdad de los ingresos de mercado.

### **Limitaciones para las economías en desarrollo**

El aumento de la desigualdad en las economías avanzadas durante los últimos decenios resulta insignificante en comparación con la brecha que las separa de las economías en desarrollo.

La desigualdad sustancialmente mayor en las economías en desarrollo surge en gran medida de su limitada política fiscal redistributiva, debido a menores niveles de tributación y de gasto público y al uso de instrumentos menos progresivos en materia de impuestos y gastos.

En las economías avanzadas los impuestos exceden, en promedio, 30% del PIB, pero en las economías en desarrollo (excluidas las economías emergentes de Europa) son generalmente mucho más bajos, oscilando entre 15% y 20% del PIB (véase el gráfico

3). En consecuencia, el gasto público es también sustancialmente menor en las economías en desarrollo, especialmente en Asia y el Pacífico y en África subsahariana, donde un menor gasto en transferencias explica la mayor parte de la diferencia.

Según un estudio realizado a principios de la década de 2000, casi tres cuartas partes de la diferencia en la desigualdad del ingreso disponible entre América Latina y las economías avanzadas de Europa pueden explicarse por la política fiscal. En seis países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), la política fiscal redujo el coeficiente de Gini promedio solo dos puntos porcentuales aproximadamente, de 0,52 a 0,50. En 15 economías europeas la disminución fue de alrededor de 20 puntos porcentuales, de 0,46 a 0,27. Pero hay algunos datos que indican que la reducción más reciente de la desigualdad en América Latina es en parte resultado de una política fiscal más redistributiva.

### **Impacto menor en las economías avanzadas**

Una tendencia preocupante es la disminución del impacto redistributivo de la política fiscal en muchas economías avanzadas desde mediados de los años noventa. El gráfico 4 muestra cómo ha variado la desigualdad del ingreso de mercado y disponible para los hogares de personas en edad de trabajar desde mediados de los años ochenta; la diferencia representa el impacto redistributivo de la política fiscal en cada período.

Entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa, el coeficiente de Gini para el ingreso de mercado se elevó tres puntos porcentuales, mientras que el del ingreso disponible creció solo alrededor de 0,8 de un punto porcentual. Es decir, la desigualdad entre lo que la gente ganaba aumentó mucho, pero la diferencia entre lo que tenían disponible para gastar varió poco.

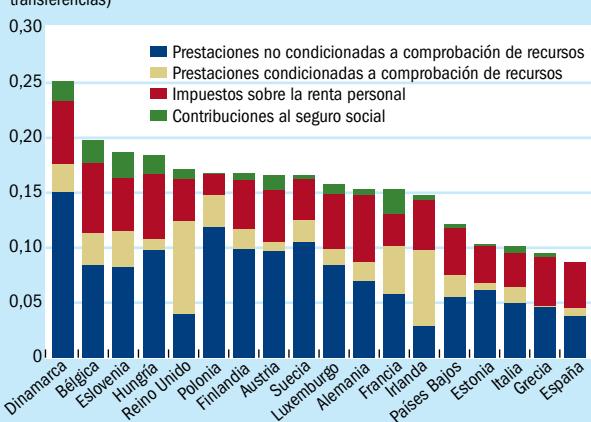
Por lo tanto, la política fiscal compensó 73% del aumento de la desigualdad del ingreso de mercado durante dicho decenio. Aunque esa desigualdad aumentó menos durante los diez años siguientes,

Gráfico 2

#### **Hacia la igualdad**

Los beneficios universalmente disponibles tienen el mayor efecto en la desigualdad.

(disminución del coeficiente de Gini en los países de la UE debido a impuestos y transferencias)



Fuente: Bastagli, Coady y Gupta (2012).

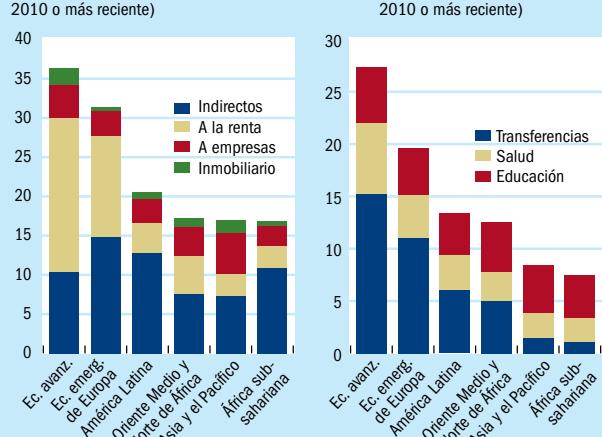
Nota: Las políticas simuladas reflejan las vigentes entre 2000 y 2005, variando las fechas precisas según el país. A los fines de la presentación, se apilan los impactos de diversos impuestos y transferencias en el coeficiente de Gini, aunque el impacto total combinado no es estrictamente la sumatoria del impacto de cada impuesto y cada transferencia.

Gráfico 3

#### **Hacer más con más ingresos**

Las economías avanzadas tienen un nivel más alto de impuestos sobre la renta y de gasto social.

(impuestos, porcentaje del PIB, 2010 o más reciente) (gasto social, porcentaje del PIB, 2010 o más reciente)



Fuente: Bastagli, Coady y Gupta (2012).

el impacto redistributivo de la política fiscal también disminuyó. Durante los dos decenios transcurridos desde mediados de los años ochenta hasta mediados de la década de 2000, la política fiscal compensó entonces solo 53% del aumento, y la desigualdad del ingreso de mercado creció el doble que la redistribución.

Este impacto decreciente de la política fiscal en los últimos decenios es sorprendente, puesto que, no habiendo una reforma de las políticas, los sistemas progresivos de beneficios impositivos tienden a volverse cada vez más redistributivos a medida que aumenta la desigualdad del ingreso de mercado, por ejemplo debido a un desempleo más alto o a ingresos crecientes de los grupos con mayor ingreso. La evidencia indica que la pérdida de impacto de la política fiscal se debe a las reformas que, en general, hicieron menos progresivos los sistemas de beneficios impositivos. En muchas economías, las reformas adoptadas desde mediados de los años noventa han recortado los beneficios sociales, particularmente las prestaciones por desempleo y asistencia social, especialmente en los niveles de ingresos más altos.

Este deterioro del impacto redistributivo es aún más preocupante porque muchas economías avanzadas deberán recortar el gasto y aumentar los impuestos en el próximo decenio para reducir su elevada deuda pública. En el pasado, esos ajustes fiscales determinaron incrementos de la desigualdad a corto plazo debido a un aumento del desempleo —especialmente entre los trabajadores no calificados— y una fuerte dependencia de los recortes del gasto.

En el corto plazo, la política fiscal puede morigerar el impacto adverso de la contracción fiscal a través de lo que se conoce como estabilizadores automáticos, tales como las prestaciones por desempleo. Los recortes del gasto que aumenten la desigualdad pueden atenuarse protegiendo los beneficios sociales más progresivos y focalizándolos mejor. Así se ha hecho en Alemania, Dinamarca, Islandia y Suecia. Las reformas al gasto menos redistributivo, tales como financiamiento de las fuerzas armadas, subsidios y salarios del sector público, pueden reducir la necesidad de recortar las transferencias sociales más

redistributivas. Además, la ampliación de los programas activos del mercado de trabajo, tales como la asistencia en la búsqueda laboral, los subsidios salariales focalizados y los programas de capacitación, pueden contribuir a acelerar el acceso al empleo cuando se reanude el crecimiento económico.

Las medidas progresivas de recaudación impositiva pueden prevenir la necesidad de grandes recortes en las transferencias, aunque la eficacia de tales medidas será limitada si los impuestos ya son altos. Es posible mejorar simultáneamente tanto la eficiencia como el impacto distributivo del sistema tributario eliminando las oportunidades para la evasión y evasión impositiva, que en general benefician principalmente a los grupos de ingresos más altos, como también haciendo un mayor uso de impuestos progresivos a la riqueza y a las propiedades.

### **La redistribución en las economías en desarrollo**

El desafío para las economías en desarrollo es establecer una política fiscal que potencie la redistribución al tiempo que promueve el crecimiento y preserva la sostenibilidad fiscal. Esto exigirá tanto una mayor capacidad de los gobiernos para movilizar recursos como programas de gasto más redistributivos.

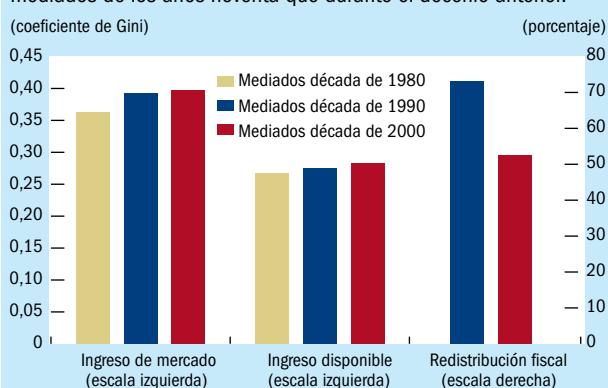
En materia de impuestos, el foco debe ponerse en ampliar las bases tributarias en lugar de elevar las tasas. Si se amplía la base del impuesto a la renta de las empresas y de los individuos reduciendo las exenciones, cerrando las lagunas impositivas y mejorando el cumplimiento tributario, habría más ingresos fiscales para financiar las transferencias redistributivas. Si se amplía la base de los impuestos al consumo aumentarían los ingresos tributarios. Los impuestos al consumo pueden diseñarse de manera tal de evitar impactos distributivos adversos, como por ejemplo eximiendo a las pequeñas empresas y gravando los bienes suntuarios.

Pero dada la limitación de los ingresos fiscales y las fuertes demandas sobre estos recursos para financiar el desarrollo, el gasto público tiene que pasar a ser más redistributivo, dándose mayor preponderancia a gastos sociales que sean focalizados, en lugar de universales, y procuren resguardar de la pobreza a los hogares en riesgo y mejorar la situación educativa y sanitaria de las familias pobres. Muchos países pueden lograr rápidamente grandes ahorros eliminando los subsidios universales a los precios, que son costosos e inefficientes. Los programas de transferencias condicionadas en efectivo vinculan las prestaciones a la inversión que hagan los hogares en la educación y la salud de sus miembros. Estos programas han sido exitosos en muchas economías en desarrollo y deben tener un papel más prominente en las estrategias de protección social. Ampliar la cobertura de los sistemas públicos de pensiones es otra forma eficaz de reducir la desigualdad. Cuando la capacidad administrativa y fiscal plantea restricciones de corto plazo, quizás se justifique recurrir más a “pensiones sociales” focalizadas hasta que pueda ampliarse la cobertura de esos beneficios. ■

Gráfico 4

### **Redistribución decreciente**

La política fiscal ha tenido menos efecto en la desigualdad desde mediados de los años noventa que durante el decenio anterior.



Fuente: Bastagli, Coady y Gupta (2012).

Nota: Las barras correspondientes de “Redistribución fiscal” indican qué proporción de la creciente desigualdad en los ingresos de mercado fue compensada por la política fiscal desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa (barra azul) y desde mediados de los años ochenta hasta mediados de la década de 2000 (barra roja).

*Francesca Bastagli es investigadora de la London School of Economics; David Coady y Sanjeev Gupta son, respectivamente, Subjefe de División y Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.*

*Este artículo se basa en el documento “Income Inequality and Fiscal Policy”, IMF Staff Discussion Note 12/08, preparado por los autores.*