

## RESUMEN EJECUTIVO

La creciente desigualdad y la lentitud del crecimiento económico en muchos países han concentrado la atención en políticas que permitan promover un crecimiento inclusivo. Aunque cierto grado de desigualdad es inevitable en un sistema económico de mercado, la desigualdad excesiva puede erosionar la cohesión social, conducir a la polarización política y, en última instancia, reducir el crecimiento económico. En esta edición del informe *Monitor Fiscal* se analiza la contribución que las políticas fiscales pueden hacer al logro de objetivos redistributivos. El informe se centra en tres debates primordiales: las tasas impositivas aplicadas al estrato más alto de la distribución del ingreso, la adopción de un régimen de ingreso básico universal (IBU) y la función del gasto público en el terreno de la educación y la salud.

### Desigualdad, crecimiento y redistribución fiscal

La desigualdad mundial —medida entre todos los ciudadanos del mundo, haciendo abstracción de las fronteras nacionales— viene disminuyendo desde hace décadas, gracias al vigoroso aumento del ingreso en algunas economías de mercados emergentes grandes, como China e India. Sin embargo, fronteras adentro, el panorama es diverso: en tanto que la desigualdad del ingreso es más marcada en la mayoría de las economías avanzadas, las tendencias de otros grupos económicos son más variadas. De hecho, la desigualdad ha bajado en casi la mitad de los países sobre los que se dispone de datos. Las fuerzas que operan detrás de la creciente desigualdad también varían en el tiempo y según la región. Una de las fuentes más importantes es el cambio tecnológico que favorece las aptitudes más avanzadas.

El crecimiento económico es fundamental. En muchos países, ha asegurado que el recrudescimiento de la desigualdad sea compatible con una mejora de los niveles de vida de los hogares en todos los deciles de la distribución del ingreso, aunque existen diferencias significativas entre los países en términos del grado de inclusividad del crecimiento. Esta diversidad de experiencias y el análisis empírico llevan a pensar que no existe una tensión sistemática entre mayor crecimiento y menor desigualdad.

Una parte sustancial de las diferencias en el grado de desigualdad entre grupos económicos y a lo largo del tiempo puede atribuirse a discrepancias entre las políticas fiscales redistributivas. En las economías avanzadas, las transferencias y los impuestos directos reducen la desigualdad del ingreso aproximadamente un tercio en promedio; tres cuartas partes de esa reducción se logra a través de transferencias. En las economías en desarrollo, la redistribución fiscal es mucho más limitada porque la tributación y el gasto son más bajos y menos progresivos y porque los impuestos indirectos regresivos son más comunes.

## Progresividad de las transferencias y los impuestos sobre la renta

La tributación y las transferencias progresivas son componentes fundamentales de una redistribución fiscal eficiente. En el estrato más alto de la distribución del ingreso, las tasas marginales de tributación de la renta que suben a la par del nivel de ingreso pueden mejorar la progresividad. Aunque existen diversos instrumentos que pueden lograr el mismo objetivo en el segmento más bajo de la distribución del ingreso, este *Monitor Fiscal* se concentra en el ingreso básico universal, una propuesta que contempla una transferencia idéntica a la totalidad de la población y que es objeto de amplios debates en los últimos tiempos y de prueba en varios países. En general, la combinación idónea de instrumentos progresivos de tributación y transferencia debería reflejar las circunstancias de cada país, como por ejemplo la capacidad administrativa, el desempeño de la red de protección que ya existe, las presiones fiscales subyacentes y las preferencias sociales.

### Progresividad en lo más alto. . .

¿Con qué grado de empujamiento tendrían que aumentar las tasas impositivas marginales (y promedio) a medida que sube el ingreso? Según la teoría de la tributación óptima, las tasas de tributación marginal aplicadas a quienes ganan el máximo tendrían que ser significativamente más altas que las actuales, que han venido retrocediendo. Esa progresividad decreciente, ¿podría ser una reacción a las inquietudes en torno a los posibles efectos negativos de la progresividad en el crecimiento? Los resultados empíricos no respaldan ese argumento, al menos en el caso de niveles de progresividad que no son excesivos. Por lo tanto, las economías avanzadas con niveles relativamente bajos de progresividad en términos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) quizá tengan margen para subir las tasas impositivas marginales máximas sin trabar el crecimiento económico. También se podrían evaluar distintos tipos de impuestos sobre la riqueza. Los países de mercados emergentes y los países en desarrollo de bajo ingreso deberían centrarse en la ampliación gradual de la cobertura del IRPF y en el aumento de los impuestos indirectos—incluidos los impuestos selectivos sobre bienes de lujo y artículos de consumo que producen externalidades negativas, como la energía extraída de combustibles fósiles, el alcohol y el tabaco—para generar fondos destinados al gasto progresivo.

¿Cómo habría que tributar la renta del capital (utilidades, intereses y ganancias de capital)? La renta del capital está distribuida con más desigualdad que la renta del ingreso; su proporción dentro del ingreso total ha aumentado en las últimas décadas; y a menudo tributa a tasas más bajas (y decrecientes) que la renta del ingreso. Es necesario tributarla debidamente para conservar la progresividad global del sistema de imposición de la renta, desincentivando la reclasificación de la renta del trabajo como renta del capital y uniformando el tratamiento de los diferentes tipos de renta del capital. Muchos países deberían hacer hincapié en la prevención de la evasión y la elusión fiscal. Los impuestos sobre los inmuebles y sobre las tierras son tanto

equitativos como eficientes y siguen estando desaprovechados, pero pueden requerir una inversión sustancial en infraestructura administrativa, sobre todo en los países en desarrollo de bajos ingresos.

### ... y lo más bajo

El IBU es objeto de creciente atención en los círculos académicos, gubernamentales y públicos, y varios países están experimentando con distintas modalidades. Algunos ya han puesto en práctica ciertos componentes (como pensiones sociales y prestaciones universales por hijo de carácter universal), pero ninguno ha adoptado todavía un IBU que cubra la totalidad de la población. Los partidarios del sistema sostienen que puede aliviar la pobreza y la desigualdad con más eficacia que los programas de transferencias condicionadas a los recursos económicos cuando existen limitaciones en términos de información, costos administrativos elevados y otros obstáculos (como el estigma social) que limitan la percepción de las prestaciones. Para otros, el IBU es un instrumento que permite hacer frente a la aceleración de la caída de los ingresos y a la incertidumbre suscitada por el impacto de la evolución tecnológica (sobre todo la automatización) en el empleo. También se lo propugna como una manera de cosechar respaldo a favor de la reforma estructural. Los oponentes hacen hincapié en el hecho de que la universalidad implica una fuga innecesaria de prestaciones hacia grupos más acaudalados. Su elevado costo fiscal plantea inquietudes en torno a su asequibilidad y al riesgo de que desplace otros gastos de gran prioridad que promueven un crecimiento inclusivo. Para los opositores al IBU también es problemático desvincular el ingreso de la participación en la fuerza laboral.

¿Hay argumentos que justifiquen la adopción de un IBU? ¿En qué circunstancias podría ser aconsejable y cómo debería estar financiado? O, ¿deberían concentrarse los gobiernos en afianzar su capacidad para proporcionar transferencias condicionadas a los recursos económicos del beneficiario? La posibilidad de reemplazar satisfactoriamente un sistema de prestaciones sociales actual con el IBU dependerá del desempeño de dicho sistema y de la capacidad administrativa del gobierno y las perspectivas de mejora de la focalización.

En los países en desarrollo, donde hay más probabilidades de que el sistema de prestaciones actual sea muy escaso y donde la cobertura de los grupos de menor ingreso podría ser muy limitada, la adopción del IBU puede ser una alternativa para los gobiernos que desean reforzar a corto plazo la red de protección social. Sin embargo, para dar fruto y preservar la sostenibilidad fiscal, esa expansión tendría que financiarse con aumentos de impuestos o recortes del gasto que sean eficientes y equitativos; por ejemplo, eliminando subsidios universales a los precios o ampliando la base del impuesto sobre el consumo, entre otras cosas tributando el consumo con externalidades negativas. Las limitaciones de la capacidad de movilización del ingreso pueden ser un obstáculo importante a la creación de una red de protección universal.

En el otro extremo del espectro, para los sistemas con prestaciones generosas, amplia cobertura y fuerte progresividad, reemplazar el sistema actual con un IBU se traduciría en una reducción sustancial de las prestaciones para muchos hogares de más bajo ingreso, eventualidad probable en las economías avanzadas. Por lo tanto, es preferible centrar los esfuerzos en reforzar más los sistemas en marcha eliminando directamente todas las lagunas en la cobertura de las redes de protección social que pueden atribuirse a las reglas de participación o a una adhesión incompleta, así como a través de subsidios salariales bien concebidos para ofrecer incentivos laborales a los trabajadores de bajo ingreso. Por ende, la adopción de un IBU en tales circunstancias tendría que estar motivada por otros factores, como el deseo de garantizar mejor el ingreso en un contexto de creciente inseguridad laboral atribuible al rápido cambio tecnológico y la automatización o de cosechar respaldo público y político a favor de reformas estructurales tales como la eliminación de subsidios alimentarios u energéticos y la ampliación de la base del impuesto sobre el consumo.

El costo fiscal de un IBU dependerá del nivel al que se lo fije. A título ilustrativo, si representara un 25% del ingreso per cápita mediano, el costo fiscal rondaría 6-7% del PIB en las economías avanzadas y 3-4% en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. El impacto en la desigualdad, haciendo abstracción del financiamiento, sería substancial en todos los países; un indicador de la desigualdad —el coeficiente de Gini— disminuiría en promedio cinco puntos. La reducción de la pobreza en las economías de mercados emergentes y en desarrollo también sería significativa. Ahora bien, el impacto redistributivo neto de un IBU dependerá de la modalidad de financiamiento. En esta edición del *Monitor Fiscal* analizamos un IBU con casos de países ilustrativos, empleando métodos de microsimulación y un modelo de equilibrio general para dar cuenta de las respuestas de comportamiento, el financiamiento y la tensión entre igualdad y eficiencia.

### **Abordar las desigualdades en la educación y la salud**

La inversión en la educación y la salud puede contribuir a reducir la desigualdad del ingreso a mediano plazo, moderar la persistencia de la pobreza entre generaciones, realzar la movilidad social y, en última instancia, promover un crecimiento inclusivo sostenido. Aun así, en muchos países existe un déficit importante de educación y salud. Eliminandolo, se podrán corregir desigualdades en otras dimensiones, tales como las disparidades de género y regionales.

A pesar de los avances educativos, aún existen diferencias considerables de matriculación entre grupos socioeconómicos en casi todos los países en desarrollo. A nivel mundial, aun cuando están matriculados en sistemas educativos, los alumnos procedentes de familias socioeconómicamente desfavorecidas alcanzan resultados efectivos de aprendizaje sustancialmente peores que los de sus homólogos más pudientes, lo cual es un reflejo de una educación de poca calidad.

En el terreno de la salud, las disparidades persisten en muchos países. En las economías avanzadas, la diferencia entre la esperanza de vida de un varón con educación terciaria y un varón con educación secundaria o inferior es de cuatro a 14 años, y en algunos países incluso ha aumentado. La relación entre la tasa de mortalidad infantil del quintil socioeconómico más alto y del quintil más bajo ha aumentado en más o menos la mitad de los países de mercados emergentes y en desarrollo, y puede atribuirse más que nada a la mejora más lenta de la situación de los grupos desfavorecidos. Si bien el avance de la cobertura sanitaria ha contribuido a mejorar los resultados en términos de la salud, persisten diferencias significativas en algunas economías de mercados emergentes y en muchos países de bajos ingresos. Los resultados sanitarios están determinados cada vez más por factores exógenos, como la alimentación, la educación y un estilo de vida sano, especialmente en las economías avanzadas.

Para subsanar las desigualdades restantes será necesario focalizar mejor el gasto público en los grupos desfavorecidos, a fin de mejorar el acceso a una educación y una atención de la salud de calidad. Así se realzaría simultáneamente la eficiencia global.