



ABORDAR LA DESIGUALDAD EN TODOS SUS FRENTEROS

Una combinación integral de políticas fiscales puede
contener las desigualdades en todos los niveles donde aparezcan

David Amaglobeli y Celine Thevenot

Parece probable que la pandemia de COVID-19 agrave las desigualdades de forma duradera, ampliando todavía más la brecha entre los que tienen y los que no tienen en las economías avanzadas, y revirtiendo los avances de las economías en desarrollo. Muchos trabajadores poco cualificados, jóvenes y mujeres han perdido ingresos y oportunidades laborales. La pandemia también ha acelerado tendencias a largo plazo como la automatización y la digitalización, que podrían dejar obsoletos muchos puestos de trabajo. Las interrupciones masivas del aprendizaje amenazan con dejar secuelas duraderas en las oportunidades de los jóvenes de hoy. Las desigualdades en el acceso a las vacunas y el rezago en la recuperación están dejando todavía más atrás a los países de bajo ingreso.

Varios aspectos de la desigualdad —de ingreso, riqueza, logros educativos, género, salud, oportunidades— están estrechamente relacionados y se potencian mutuamente. Por ejemplo, cuando las desigualdades de educación y género van juntas, los vínculos de las mujeres con el mercado laboral se debilitan, dejándolas con empleos precarios o ingresos más reducidos toda la vida. Asimismo, la desigualdad del ingreso puede perpetuarse cuando la movilidad intergeneracional es menor. Ante estas complejidades, una sola herramienta de política no basta para abordar la desigualdad, sino que se requiere un enfoque de política integral.

Algo más que una redistribución

Para abordar la desigualdad, es necesario centrar las políticas en el ingreso de mercado —ingreso antes de impuestos y transferencias, o *predistribución*— y el ingreso disponible tras la *redistribución* mediante impuestos y transferencias. Las políticas públicas redistributivas diseñadas para reducir las diferencias de ingreso de mercado en el origen —por ejemplo, mediante educación pública— ayudan a asegurar la igualdad de condiciones pero, aun siendo necesarias,

no bastan para limitar las desigualdades. Se requiere una intervención pública a través de transferencias sociales e impuestos para ayudar a los ciudadanos a hacer frente a distintos sucesos vitales relacionados con el desempleo, el envejecimiento, la familia, la discapacidad o la enfermedad.

Para resolver la desigualdad de forma eficaz deben combinarse varios instrumentos de política para garantizar un terreno neutral antes de que las personas accedan al mercado de trabajo, asegurar que las condiciones de mercado siguen siendo justas y socialmente aceptables, y corregir las desigualdades que surjan de la redistribución (véase el gráfico 1). Los países que más gastan en sectores sociales (educación, salud, protección social, etc.) y cuyos sistemas tributarios son más redistributivos suelen, en promedio, reducir mejor la desigualdad (véase el gráfico 2). En este sentido, la política fiscal es la herramienta más ágil y eficaz para frenar la desigualdad en todos sus niveles de aparición.

Oportunidades e incentivos

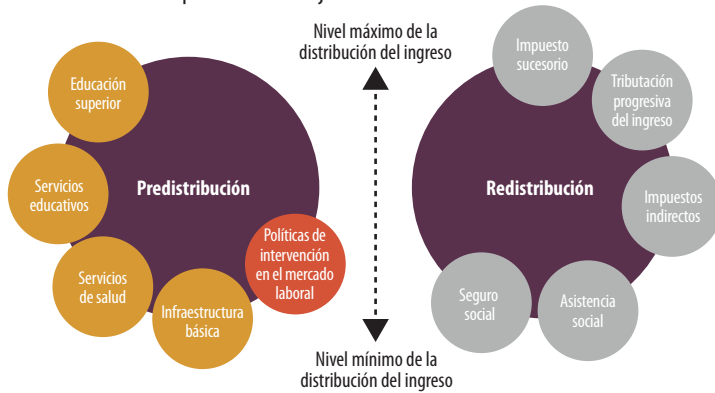
Las políticas fiscales pueden crear oportunidades para quienes, si no, saldrían perjudicados. En muchas economías, tanto avanzadas como emergentes, existen enormes diferencias entre los hogares de alto y bajo ingreso en lo que se refiere al acceso a educación de calidad, servicios sanitarios y tecnologías digitales. Estas discrepancias hacen que muchos niños partan con desventaja.

El gasto público puede compensar en parte la brecha de gasto privado en infancia entre ricos y pobres, así como ayudar a reducir la importancia de la educación de los padres y otras circunstancias que van más allá del control de una persona. Esto se consigue mediante iniciativas que aseguren el acceso a infraestructura pública básica, como agua limpia y saneamiento, servicios básicos de salud, e inversiones sociales, por ejemplo, en educación. Estas políticas pueden incrementar la movilidad intergeneracional y, al facilitar la formación de capital humano, aumentar

Gráfico 1

En los dos extremos

Las herramientas de política fiscal pueden afectar la desigualdad antes y después de que esta aparezca. Algunas tienen efectos más pronunciados en las personas situadas en los peldaños más altos de la distribución del ingreso, mientras que otras benefician a las situadas en los peldaños más bajos.



Fuente: Personal técnico del FMI.

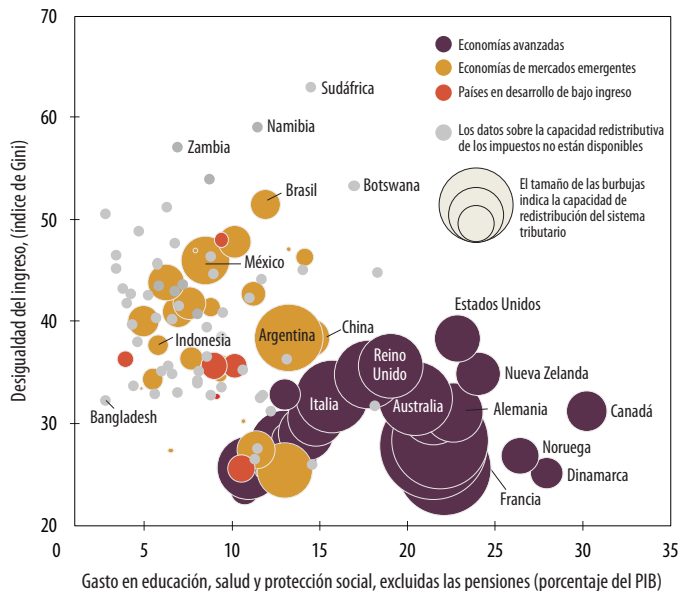
Nota: Las esferas representan distintas herramientas de política fiscal para reducir la desigualdad. Las de la izquierda ayudan a corregir la desigualdad sobre todo en la fase de predistribución; las de la derecha, en la de redistribución. La posición vertical de las herramientas ilustra en qué punto de la escala de distribución del ingreso tienen más efecto. Amarillo = servicios públicos básicos; gris = transferencias o impuestos, rojo = políticas del mercado laboral.

Gráfico 2

Gasto social, tributación y desigualdad

Los países con mayor gasto social y sistemas tributarios más redistributivos suelen presentar menos desigualdad, aunque esta es compleja y se ve afectada por otros factores.

(desigualdad del ingreso, índice de Gini)



Fuentes: Herramienta de evaluación del gasto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI; base de datos sobre desigualdad del ingreso (Gini) del Departamento de Finanzas Públicas del FMI; Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI; y documento de trabajo del FMI 21/252, "Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies".

Nota: El índice de Gini mide el grado de desviación de una variable, como el ingreso o la riqueza de las personas u hogares de una economía, respecto de una distribución perfectamente equitativa. Si el coeficiente de Gini es 0, existe igualdad perfecta; si es 1, hay desigualdad perfecta.

también el crecimiento a largo plazo, principalmente gracias al incremento del nivel de educación de los niños de entornos desfavorecidos. El gasto público en servicios básicos puede ser prioritario allí donde las brechas de acceso son importantes. No obstante, es necesario evaluar cuidadosamente el tipo de gasto, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país. Por ejemplo, el gasto en educación superior beneficiaría sobre todo a los hogares más ricos.

Asimismo, las políticas fiscales pueden influir en la desigualdad mediante incentivos a la participación en el mercado laboral o a la educación infantil. Por ejemplo, la oferta de mano de obra y el empleo pueden verse afectados por la cuña fiscal sobre el trabajo (la diferencia entre el salario neto de un trabajador y el costo laboral total para el empresario) y por las tasas impositivas de participación (la diferencia entre la renta de sustitución que recibe una persona desempleada y sus ingresos esperados). Este es sobre todo el caso de los asalariados secundarios. Los créditos tributarios reembolsables para familias de bajo ingreso, la individualización de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y una mayor disponibilidad y asequibilidad de los servicios de guardería permitirían reducir el sesgo de género, además de fomentar la participación en la fuerza laboral. Las transferencias monetarias condicionadas, además de reducir la pobreza, suponen un incentivo a la escolarización o a los chequeos de salud periódicos.

Las políticas de intervención en el mercado laboral pueden respaldar el buen funcionamiento de los mercados de trabajo; por ejemplo, mediante servicios de empleo público que ayuden a los desempleados a encontrar un trabajo adecuado, o capacitación profesional subvencionada por el gobierno para las personas más excluidas del mercado laboral. Por el lado de la demanda, los programas de retención de trabajadores, que han registrado un aumento masivo en las economías avanzadas durante la última crisis, han permitido a los gobiernos invertir en el mantenimiento de los vínculos de contratación. Esto ha servido para suavizar la recuperación y evitar grandes pérdidas de puestos de trabajo, así como quiebras de empresas, lo cual hubiese potenciado la desigualdad.

Redistribución

Las políticas redistributivas pueden frenar la desigualdad del ingreso laboral. El uso conjunto de transferencias e impuestos directos reduce la desigualdad del ingreso en más de un tercio en las economías avanzadas. Sin embargo, en las economías de mercados emergentes, el alcance de la redistribución es mucho menor. La redistribución general representa el 85% de la desigualdad del ingreso disponible entre las economías avanzadas y las de

Las políticas fiscales pueden crear oportunidades para quienes, si no, saldrían perjudicados.

mercados emergentes y en desarrollo. Las transferencias sociales contribuyen al descenso de la desigualdad sobre todo en el nivel mínimo, mientras que los efectos de la tributación se notan más en el nivel máximo.

Cabe señalar que la redistribución se consigue en su mayor parte mediante transferencias sociales: asistencia social, seguros de desempleo, o pensiones. La cobertura de los grupos más vulnerables y la adecuación de las prestaciones —más que el nivel de gasto agregado— determinan la eficacia de las transferencias sociales en cuanto a reducción de la pobreza y la desigualdad. Como es habitual en la formulación de políticas, el diseño es crucial. Las transferencias bien focalizadas permiten ayudar a los grupos vulnerables y mantener los costos en niveles viables. A este respecto, el salto en la digitalización brinda nuevas oportunidades a los gobiernos. Por ejemplo, permite identificar los hogares y verificar sus condiciones de admisibilidad de forma más rápida y sencilla. De este modo, los gobiernos pueden mejorar la cobertura y la focalización, y reducir las filtraciones por fraude, corrupción o errores. Una tributación más progresiva, unida a la movilización del ingreso para financiar el gasto social, tiene gran potencial para reducir la desigualdad, sobre todo en países donde la tributación es relativamente baja en términos de carga impositiva general y progresividad. Los países pueden dotarse de sistemas tributarios más redistributivos aumentando la tasa marginal superior del impuesto sobre la renta, mediante créditos tributarios (sobre la renta del trabajo) a hogares de bajo ingreso y limitando las lagunas de la tributación de la renta del capital (dividendos, intereses y ganancias de capital).

Las reformas de la política y la administración tributarias también son esenciales para aumentar los ingresos adicionales, en especial en los países con poca capacidad fiscal, y financiar así el gasto social. Los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos, constituyen importantes fuentes de ingreso para la mayoría de los gobiernos; además, su ejecución y recaudación es relativamente sencilla. Aunque los impuestos sobre el consumo podrían ser regresivos, permiten respaldar los objetivos de equidad si se emplean para financiar servicios públicos básicos, como la sanidad, la educación y la infraestructura. Esto se debe a que, en proporción de sus ingresos, los hogares pobres se benefician más de estos servicios que los ricos.

Un incremento significativo de los ingresos procedentes de los impuestos directos obliga a introducir importantes reformas de la gobernanza, así como a aprovechar las oportunidades de digitalización. Entre

ellas destacan los datos en tiempo real sobre el gasto de los hogares, que pueden facilitar la tributación progresiva del consumo. Los registros internacionales de la propiedad de los activos y el aumento de la transparencia crean oportunidades de ingreso adicionales. Una reforma de la administración fiscal puede generar recursos que permitan aumentar el gasto en salud, educación y protección social.

Manejar tensiones contradictorias

La política fiscal suele plantear disyuntivas, ya que los gobiernos deben establecer sus prioridades en un contexto de restricciones presupuestarias. La crisis actual no ha hecho sino aumentar estas disyuntivas. La política fiscal ha permitido mantener los medios de vida y ha contribuido a una rápida recuperación, pero a costa de un aumento sin precedentes de los niveles de deuda en las economías avanzadas. Muchos países en desarrollo de bajo ingreso enfrentan un riesgo elevado de sobreendeudamiento. Ante estas vulnerabilidades, muchos países tendrán que adoptar políticas en el mediano plazo para lograr un descenso sostenible del déficit.

Este ajuste fiscal se llevará a cabo en un entorno más complejo, en medio del aumento de las presiones sobre el gasto debido al envejecimiento de la población, el cambio climático y la aceleración de la digitalización. Muchos países deberán mantener un nivel superior de gasto en salud e incrementar el gasto en educación.

Los gobiernos pueden manejar estas grandes disyuntivas —por un lado, la necesidad de reducir las vulnerabilidades fiscales y, por el otro, la de respaldar una recuperación inclusiva— con la ayuda de un diseño adecuado de las políticas, anclado en estrategias fiscales viables a mediano plazo. La experiencia de los programas respaldados por el FMI demuestra que es posible implementar ajustes fiscales y a la vez mitigar los efectos negativos en los grupos vulnerables. Estas políticas a mediano plazo deberían tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país. Los que enfrentan presiones fiscales significativas por el envejecimiento de la población deberían adoptar reformas estructurales de las pensiones y los sistemas de salud. Otros podrían centrarse en eliminar subsidios innecesarios y mejorar la eficacia del gasto en inversiones y bienes y servicios públicos. Muchos países podrían obtener mayores ingresos si ampliaran la base tributaria y reforzaran sus capacidades administrativas. **FD**

DAVID AMAGLOBELI es Subjefe de División del Departamento de Finanzas Públicas del FMI y **CELINE THEVENOT** es Economista Principal de este mismo departamento.