

Desigualdad y redistribución: impuestos y transferencias

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) y HelpAge International

En términos de distribución de ingresos, la región más desigual del mundo es América Latina y el Caribe, que en promedio presenta índices de desigualdad superiores a los de otras regiones en desarrollo. Y aunque la región haya experimentado una disminución considerable en los niveles de desigualdad durante el último decenio, los datos más recientes reflejan una desaceleración de esta tendencia, derivada de un debilitamiento del auge económico de las últimas décadas, sumado a mayores restricciones fiscales y un aumento de la deuda pública. En el seminario web titulado «Desigualdad y redistribución: impuestos y transferencias» se analizaron y destacaron posibles soluciones para reducir la desigualdad en la región y se evaluaron los efectos de las políticas fiscales en la distribución de ingresos.

Michael Hanni hizo hincapié en que, de forma general, los estudios basados en datos de los estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que los impuestos directos y las transferencias monetarias son mecanismos eficaces para disminuir la desigualdad. No obstante, en algunos países de América Latina, las políticas fiscales tienen un efecto limitado en la desigualdad de los ingresos. Según el Sr. Hanni, el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas es cercano a cero en América Latina, donde se observa una reducción insignificante del índice de Gini y una baja tasa impositiva efectiva media, lo cual, según él, es un reflejo de las debilidades estructurales de los sistemas tributarios de la región. En comparación, la tasa impositiva efectiva promedio de los estados miembros de la Unión Europea es considerablemente superior, lo cual se traduce en mejores resultados en materia de reducción de las desigualdades.

A la luz de estos hallazgos, el Sr. Hanni simuló distintos escenarios para mostrar las posibles consecuencias de la adopción de un sistema de impuestos sobre la renta de las personas físicas más robusto. Todos los resultados obtenidos con la simulación demuestran el potencial redistributivo del impuesto a la renta y revelaron un tercer escenario, donde se considera un impuesto a la renta estandarizado basado en el producto interno bruto (PIB) per cápita y se usa la misma tasa impositiva marginal para todos los países. Este escenario, aun cuando puede generar un mayor grado de evasión fiscal, permite aumentar considerablemente el efecto redistributivo de las tasas impositivas a partir de una base relativamente baja. En la segunda simulación, más refinada, se analizaron los posibles beneficios de una reducción de la desigualdad derivada de un mayor uso del impuesto sobre la renta de las personas físicas para financiar transferencias monetarias. Estos hallazgos demuestran que las reformas tributarias pueden contribuir de alguna forma para reducir la desigualdad.

Algunas de las grandes reformas tributarias adoptadas en los últimos años incorporaron la necesidad de reducir la desigualdad como componente principal, destacando, entre ellas, los casos de Chile y México. Generalmente estas reformas han estado acompañadas de planes específicos de gasto público y de compromisos de prestación de servicios públicos y protección social. Asimismo, se atribuye una mayor importancia a la necesidad de establecer un pacto fiscal sólido en la región que abarque la reciprocidad entre los ciudadanos y los Gobiernos e implique impuestos más altos que permitan prestar servicios públicos de mayor calidad.

Para Rodrigo Orair, es difícil establecer esta reciprocidad en América Latina, donde este escenario se confunde con el hecho de que la carga relativa de los beneficios generados suele recaer en los estratos pobres. Por un lado, los pobres se benefician casi exclusivamente de servicios y programas de transferencia monetaria a los que aportan a través de impuestos indirectos. El aprovechamiento de estos beneficios es prácticamente inexistente en los estratos más ricos, que tienen una carga tributaria muy pequeña y no usan los servicios públicos. En tanto, los contribuyentes de clase media asumen el grueso de la carga tributaria y no logran



beneficiarse en forma adecuada de los servicios públicos. Esto se traduce en una dinámica que distancia a las clases medias y altas de los programas de asistencia pública y desincentiva el aumento de las inversiones del Estado en el sistema de protección social orientado a los estratos vulnerables.

Según el Sr. Hanni, el impacto es relativamente mayor en la prestación de servicios básicos como la salud y la educación frente a otras políticas fiscales. Después de los deciles de ingresos más bajos, muchas personas pasan a prescindir de los servicios públicos, principalmente la educación pública. Esto representa un desafío considerable para la región: ¿cómo pueden los formuladores de políticas impulsar la reciprocidad necesaria para idear, financiar y sustentar sistemas de protección social robustos, cuando tanta gente opta por no usar los servicios públicos? ¿Cómo se puede persuadir a los contribuyentes a invertir en sistemas de protección social para que estos presten servicios que los beneficien? En tanto, el Sr. Orair destacó que, aunque se aplicaran impuestos a la renta basados en el PIB en proporciones similares a los de los países miembros de la OCDE, no es seguro que se alcanzaría la misma calidad en los servicios públicos prestados ni la misma cantidad de recursos per cápita.

No hay soluciones fáciles para hacer frente a la desigualdad, y el poder redistributivo de las políticas fiscales sigue siendo limitado. No obstante, para el Sr. Hanni, las simulaciones muestran que todavía se puede aumentar mucho la eficacia de estas herramientas. Una prioridad es mejorar la calidad de los servicios públicos, especialmente cuando su demanda aumenta en períodos de desaceleración económica. Para el Sr. Orair, el debate sobre los ajustes fiscales y el papel de las políticas fiscales no se limita a América Latina y el Caribe, y se deben considerar formas de mejorar los beneficios sin aumentar la carga tributaria de los más pobres.

Referencia(s):

IPC-IG y HelpAge International 2016a. «Desigualdad y redistribución: impuestos y transferencias». Sitio web Socialprotection.org. Consultado el 27 de septiembre de 2016. <<http://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-inequality-and-redistribution-taxes-and-transfers>>.

IPC-IG y HelpAge International. 2016b. Seminario web «Desigualdad y redistribución: impuestos y transferencias». Sitio web Socialprotection.org <<http://socialprotection.org/inequality-and-redistribution-taxes-and-transfers>>. Consultado el 27 de septiembre de 2016.

El presente *One Pager* es un resumen de un seminario web que forma parte de *Fiscal Space for Social Protection*, una iniciativa conjunta del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) y HelpAge International. Se celebró el 28 de julio de 2016 y contó con presentaciones de Michael Hanni (oficial de asuntos económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]) y Rodrigo Octávio (investigador del Instituto de Investigación Económica Aplicada [IPEA] de Brasil y del IPC-IG).