

Una ola de desigualdad: ¿qué pueden conseguir los impuestos y las transferencias?

Malte Luebker¹

La desigualdad es una cuestión prioritaria de la agenda pública, en parte debido a la crisis financiera, que ha ayudado a atraer la atención sobre este tema. Como los bancos dependían del apoyo de los contribuyentes y millones de trabajadores habían perdido su empleo, la población empezó a considerar las primas de los máximos responsables de los bancos – que en 2010 fueron de una media de 9,7 millones de dólares de los Estados Unidos en Europa y en los Estados Unidos² – como algo obsceno.

Los que se encuentran en los niveles superiores de la sociedad llevan tiempo haciéndose con los frutos del crecimiento económico. Entre 1970 y 2008 los ingresos anuales del 1 por ciento del nivel superior de los contribuyentes en los Estados Unidos se multiplicaron por tres en términos reales, pasando de 380.000 a 1.140.000 dólares. En cambio, los ingresos del 90 por ciento del nivel inferior se mantuvieron al mismo nivel de 1970, es decir, en 31.500 dólares de los Estados Unidos al año (en dólares reales de 2008)³. En otros países también se puede observar una evolución similar, si bien menos extrema.

Salarios y mercados de trabajo

El nivel superior de la distribución es sólo parte de una tendencia más general hacia una desigualdad aún mayor. En los países avanzados los salarios medios aumentaron un mero 5,2 por ciento en términos reales durante el decenio de 2000, cifra que no refleja los aumentos de la productividad registrados. La consiguiente redistribución de las rentas procedentes del trabajo y del capital puede observarse en las espectaculares disminuciones de la proporción correspondiente al trabajo en países como Alemania, donde cayó 3,9 puntos porcentuales por decenio desde 1991⁴. Como las rentas del capital están más concentradas que las rentas del trabajo, estos cambios en la distribución funcional de los ingresos repercuten negativamente aumentando la desigualdad de los ingresos entre las personas.

El Estudio de Ingresos de Luxemburgo (LIS) confirma que la desigualdad creciente de los ingresos del mercado

La desigualdad creciente de los ingresos ha sido una tendencia dominante en las naciones industrializadas

ha sido una tendencia dominante en las naciones industrializadas. De las 19 economías sobre las que se dispone de datos relacionados con, como mínimo, dos fechas, 15 reflejan una desigualdad en aumento. El aumento a largo plazo de la desigualdad en el mercado es considerable en Alemania, Australia, Estados Unidos, Finlandia, Israel y Reino Unido⁵. Las ligeras disminuciones registradas en Suiza y Rumania (que sólo cuenta con datos de los últimos años) y el mayor descenso experimentado en los Países Bajos constituyen las raras excepciones. El aumento medio del coeficiente de Gini relativo a los ingresos del sector privado fue de 0,28 puntos anuales, o de 2,8 puntos por decenio.

Combatir la desigualdad: algunos instrumentos de política

Los gobiernos pueden actuar en un contexto de desigualdad con una legislación salarial y unos derechos de negociación colectiva mínimos para comprimir la distribución primaria de los ingresos, pero también pueden centrarse en la distribución secundaria de la renta disponible y utilizar sus sistemas fiscales y de transferencias para contrarrestar parte de la desigualdad.

En los debates sobre las causas del aumento de la desigualdad, a menudo se pasa por alto la función de redistribución que desempeñan los gobiernos. Se ha escrito mucho sobre las diferencias salariales cada vez mayores entre los trabajadores poco cualificados y los muy cualificados, que suelen atribuirse a los cambios tecnológicos o al comercio con gigantes emergentes como China e India. En el Norte la desigualdad se considera una consecuencia inevitable de la integración económica global y del progreso tecnológico. Este punto de vista unilateral redundante en la falsa idea de que no hay mucho que los gobiernos puedan hacer al respecto.

Impuestos y transferencias ¿qué repercusiones tienen?

Distintos gobiernos han abordado los resultados de las mismas fuerzas del mercado de modo diverso. Antes de impuestos y transferencias, Alemania, Bélgica y Francia tienen una mayor desigualdad del mercado que los Estados Unidos. En Finlandia y

Antes de impuestos y transferencias, Alemania Bélgica y Francia tienen una mayor desigualdad del mercado que los Estados Unidos

Países Bajos, dos países considerados muy igualitarios, el coeficiente de Gini inicial es sólo algo menor que el de los Estados Unidos (véase el gráfico 1). Como grupo, el coeficiente de Gini de 0,460 de los países europeos se corresponde casi con exactitud con el promedio de 0,466 que registran las economías de mercado liberales de Australia, Canadá, Estados Unidos y Israel. La diferencia

clave radica en el sistema fiscal y de transferencias, que reduce el coeficiente de Gini para ingresos disponibles a un 0,278 en Europa, mientras que lo mantiene en 0,343 en este último grupo de países (véase el gráfico 2).

Gráfico 1. La repercusión de los impuestos y las transferencias en la desigualdad de los ingresos en 25 países (año disponible más reciente)

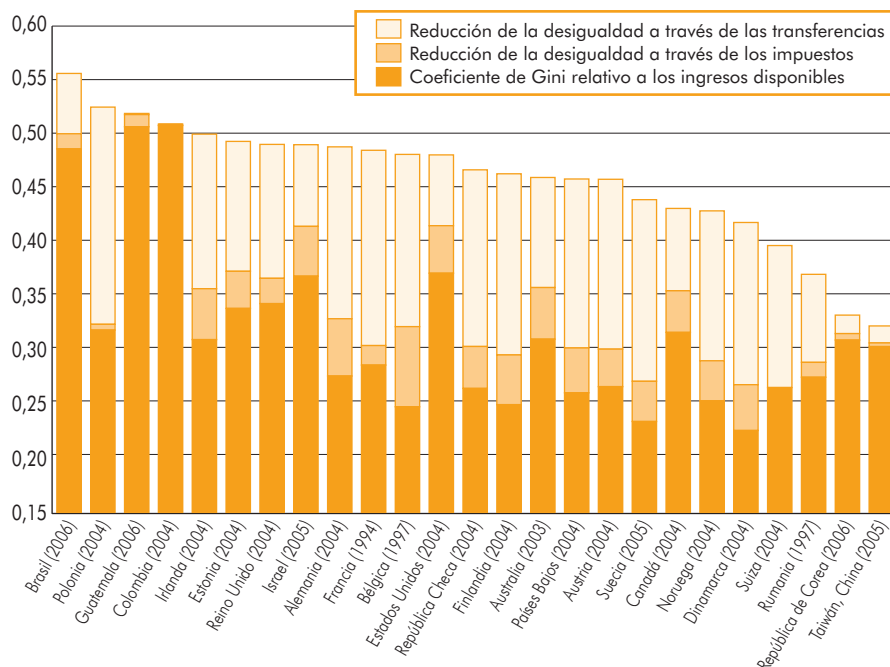
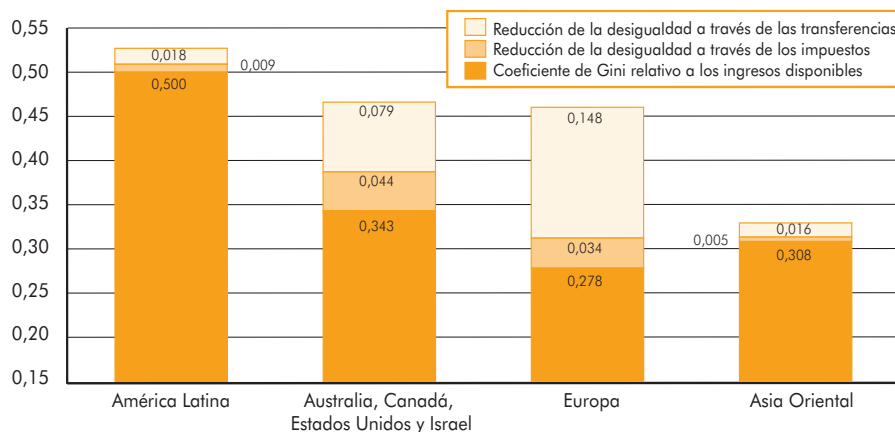


Gráfico 2. La repercusión de los impuestos y las transferencias en la desigualdad de los ingresos, promedios regionales (decenio de 2000)



Nota: Gráficos 1 y 2 - la altura total de la columna corresponde al coeficiente de Gini para ingresos del mercado (antes de impuestos y transferencias).

Fuente: Estudio de Ingresos de Luxemburgo (LIS), véase <http://www.lisdatacenter.org/>; análisis de microdatos completado entre febrero y mayo de 2011.

La redistribución es más limitada en las economías emergentes. Los tres países latinoamericanos incluidos en el ejemplo (Brasil, Colombia y Guatemala) comparten elevados coeficientes de Gini en relación con los ingresos del sector privado de 0,50 y superiores. Además, los sistemas fiscales y de transferencias de la región sólo reducen ligeramente el coeficiente de Gini (una media del 0,027). Un reciente estudio del Banco Mundial concluye que una parte considerable del exceso de desigualdad de América Latina por encima de los niveles internacionales refleja las deficiencias de los sistemas fiscales de la región para desempeñar sus funciones de redistribución⁶. En cambio, las economías de Asia Oriental, donde la distribución inicial del capital es más equitativa, han conseguido lograr un nivel bajo de desigualdad en el sector privado y obtienen resultados relativamente igualitarios sin necesidad de recurrir a la redistribución (véase el gráfico 2).

Las distintas opciones de política también explican que los efectos de los aumentos a largo plazo de la desigualdad se hagan sentir con más intensidad en algunos países que en otros: Alemania se enfrentó a un aumento más acusado de la desigualdad en el mercado (+0,402 puntos anuales) que los Estados Unidos (+0,330 puntos anuales), si bien la desigualdad de la renta disponible aumentó sólo moderadamente en Alemania (+0,038 puntos anuales) en comparación con los Estados Unidos (+0,293 puntos anuales). Suecia compensó casi por completo un modesto aumento a largo plazo de la desigualdad en el mercado. Esto refleja que los países – incluso pequeñas economías abiertas como Suecia – siguen teniendo un considerable espacio de política en la era de la globalización.

Entonces, ¿por qué simplemente no se grave a los ricos en favor de los pobres?

¿Qué es lo que determina el alcance de la redistribución? En la tradición de Joseph Schumpeter y Anthony Downs, los trabajos publicados sobre la teoría de la elección pública han proporcionado algunas respuestas sencillas. Se parte del supuesto de que votantes y políticos son actores racionales que elevan al máximo la función de utilidad, y pasa a configurar los resultados de la redistribución. Según la teoría, cuanto mayores son las brechas entre los ingresos, mayor es el incentivo de la mayoría pobre para que se grave a la minoría rica. Los políticos, siempre dispuestos a conquistar o a volver a ocupar cargos públicos, harán favores y firmarán cheques para prestaciones sociales más generosas que nunca. El problema de esta teoría es que la enorme cantidad de trabajos escritos al respecto no ha conseguido encontrar ninguna prueba empírica que vincule una mayor desigualdad a una mayor redistribución.

¿Que explicación tiene el que no se grave a los ricos en favor de los pobres en países como los Estados Unidos? Si bien existen pruebas de que el Gobierno se muestra receptivo a las preferencias del electorado, la política pública es más receptiva a las demandas de los votantes ricos y guarda pocas semejanzas con las opiniones de los

votantes más pobres. Y esto importa, puesto que las opiniones de los votantes ricos y las de los votantes menos adinerados difieren marcadamente en cuestiones como la legislación sobre el salario mínimo, el gasto social o el sistema tributario. Otros investigadores han observado el mismo interés en las preocupaciones de los electores más adinerados a nivel de los senadores individuales de los Estados Unidos⁷. Lo que aquí preocupa es que la desigualdad por sí sola tiene efectos corrosivos en las instituciones democráticas.

¿Por qué importa la opinión pública?

En todo caso, las deficiencias de la democracia representativa son sólo parte de la respuesta. Al verificar las cifras relativas al número de desempleados con las correspondientes al número de habitantes (la proporción de población de más 65 años), no parece haber diferencias en el modo en que los sistemas políticos de los Estados Unidos, Francia o Alemania traducen las preferencias de los votantes en resultados de la redistribución⁸. La diferencia clave está en las aportaciones: mientras en Francia, Alemania y otros países europeos la mayoría de los electores consideran que incumbe al Estado el reducir las diferencias entre los ingresos, en los Estados Unidos, sólo un tercio de los electores opinan de este modo⁹. Esta hostilidad hacia la redistribución a menudo se relaciona con la creencia poco realista entre los más desfavorecidos en la movilidad social ascendente. La ironía es que la movilidad social en los Estados Unidos no es mayor que la del Reino Unido – el ejemplo clásico de sociedad de clases – y es muy inferior a la de Alemania o los países nórdicos¹⁰.

Si la opinión pública importa, merece la pena ganar el debate para una distribución más justa de los ingresos. La OIT tiene un papel especial que jugar como voz mundial que defiende los valores de su Constitución y combate los resultados injustos¹¹. Al haber perdido gran parte de su «poder duro» por la disminución del número de afiliados, el movimiento sindical puede utilizar el «poder suave» de las argumentaciones para ganar apoyo a la justicia social más allá de su base tradicional. Ha llegado el momento de hacerlo, ya que la crisis financiera ha puesto en peligro el antiguo modelo. Es un buen punto de partida el que un multimillonario como Warren Buffett lamente que paga menos impuestos que su secretaria.

Notas

¹ El autor quisiera agradecer a Janine Berg, Frank Hoffer y Sangheon Lee sus comentarios. Las opiniones expresadas en este artículo son las de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

² M. Murphy: «Interactive: 2010 bank CEO pay» *Financial Times* en línea, 14 de junio de 2011.

³ Todas las cifras incluyen las ganancias de capital. Véase sitio web: World Top Incomes Database, por F. Alvaredo y otros.

⁴ OIT: *Informe mundial sobre salarios 2010/2011 y Datenblatt Deutschland* (Ginebra y Berlín, OIT, 2011)

⁵ Véase el documento de A.B. Atkinson en G.A. Cornia (director): *Inequality, growth, and poverty in an era of liberalization and globalization* (Oxford, OUP, 2005).

⁶ E. Goñi y otros.: *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America* (Washington, DC, Banco Mundial, 2008).

⁷ Véanse informes de M. Gilens: «Inequality and democratic responsiveness» en *Public Opinion Quarterly* (2005, vol. 69, núm. 5); M. Gilens: «Preference gaps and inequality in representation» en *PS: Political Science & Politics* (2009, vol. 42, núm. 2); y L.M. Bartels: *Economic inequality and political representation* (Universidad de Princeton, Departamento de Política y Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, mimeo, 2005).

⁸ Véase M. Luebker: *Income inequality, redistribution and poverty: Contrasting rational choice and behavioural perspectives* (Helsinki, UNU-WIDER, en prensa).

⁹ Véanse los resultados de la última serie del módulo sobre desigualdad social del Programa Internacional de Estudios Sociales (ISSP) (www.issp.org).

¹⁰ Véase, por ejemplo, J. Blanden y otros.: *Intergenerational mobility in Europe and North America* (Londres, Centre for Economic Performance, 2005).

¹¹ Véase OIT: *Memoria del Director General: Una nueva era de justicia social*, 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 2011).

Referencias

Luebker, M. 2011. *The impact of taxes and transfers on inequality*, TRAVAIL Policy Brief No. 4 (Ginebra, OIT). Disponible en http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_160436/lang—en/index.htm (acceso marzo de 2012).

Luebker, M. 2012 (en prensa). *Income inequality, redistribution and poverty: Contrasting rational choice and behavioural perspectives* (Helsinki, UNU-WIDER).

Malte Luebker es especialista en condiciones de trabajo del Programa sobre las Condiciones de Trabajo y de Empleo (TRAVAIL) de la OIT en Ginebra. Sus principales ámbitos de investigación son los salarios y la distribución de los ingresos. Antes de incorporarse a la OIT, era profesor de Ciencias Políticas en la Martin Luther University Halle-Wittenberg (Alemania).