

# LA POLÍTICA FISCAL Y LA DESIGUALDAD EN LATINOAMÉRICA

Autor: Juan Miguel Báez Melián

Institución: Departamento de Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Zaragoza (España)

E-mail: [jmbaez@unizar.es](mailto:jmbaez@unizar.es)

Resumen: En este trabajo se estudian las posibilidades que tiene la política fiscal para reducir la desigualdad económica. En concreto, se analiza la evolución de los diferentes índices de desigualdad a partir del cambio de siglo; así como la evolución del presupuesto público (gastos e ingresos) que pueden afectar en mayor medida a los niveles de desigualdad. El trabajo se centra en la mayoría de los países latinoamericanos (18 países).

Palabras claves: desigualdad económica, política fiscal, índices de desigualdad, análisis de correlación.

## 1. Introducción:

La problemática de la desigualdad ha vuelto. En realidad, nunca se había ido, simplemente había estado relegada de la agenda económica (y, por tanto, podríamos decir que de la agenda política) durante una buena parte del siglo XX. La preocupación central del utilitarismo, todavía predominante en la profesión, es la maximización de la suma total de bienestar de la sociedad, sin preocuparse por su distribución entre los miembros que forman dicha sociedad. Sin embargo, si todos los individuos de la sociedad tuvieran la misma función de utilidad, la distribución óptima de renta sería la igualdad total, que es la idea de Atkinson y su propuesta de *renta equivalente distribuida equitativamente* (Milanovic, 2012). En este sentido, la publicación del libro de Piketty (2014) ha tenido la virtud de volver a colocar las cuestiones distributivas donde la tenían los clásicos, es decir, en el centro de la ciencia económica.

Nuestra premisa de partida es que una distribución “mejora” si se hace más igualitaria. Pero, ¿cómo podemos obtener dicha mejora? Creemos que sólo hay tres formas: mediante el desarrollo “natural” del proceso económico, mediante shocks externos que impongan distribuciones más igualitarias o mediante la política económica implementada. El primer camino no parece que sea el actual: la mayoría de los autores advierten sobre los peligros de la creciente desigualdad experimentada en casi todos los países (y a nivel mundial) durante los años que llevamos del siglo XXI. En este sentido, en CEPAL (2015b) se reconoce la disminución de los niveles de desigualdad obtenida en América Latina durante los últimos años, pero que esto ha sido insuficiente para reducir sustancialmente la desigualdad secular existente en esta región. En cuanto al segundo, no aparenta ser recomendable. Un ejemplo es dado por el texto de Piketty (2014), ya citado: el papel igualitario que tuvieron el periodo de las dos guerras mundiales en la sociedad europea de la primera mitad del siglo XX.

Nos queda, por tanto, la tercera vía: la política económica. En este trabajo nos centraremos en la política fiscal y su influencia sobre la desigualdad en los países que forman Latinoamérica. La elección de esta región no es baladí. El conjunto de estos países han mostrado durante los últimos siglos unos niveles de desigualdad elevados y han pasado por diferentes periodos de gobiernos progresistas y conservadores, con sus correspondientes diferencias en sus políticas fiscales (aunque en ocasiones las diferencias se sitúan más en el discurso político que en las implementaciones reales de la política fiscal).

## **2. La política fiscal como instrumento para reducir la desigualdad:**

La actual tendencia creciente a la desigualdad puede ser modificada por la actuación de los agentes sociales y los estados (Korzeniewicz. y Moran, 2006). Esto puede hacerse, bien modificando el campo en el que algunos sectores son incluidos o excluidos del proceso de desarrollo, o bien modificando la propia distribución de las pérdidas o las ganancias de dicho proceso de desarrollo. Para llevar a cabo esto último, resulta esencial el papel de la política fiscal. Por otra parte, parece haber un amplio espacio para la intervención política sobre las consecuencias distributivas del crecimiento (Bourguignon, 2004). Es decir, la importancia de los diferentes canales por los que el crecimiento influye sobre la desigualdad puede ser modificada mediante elecciones políticas.

Una cuestión importante en la relación entre política y desigualdad es el papel que puede jugar el estado del bienestar, dado su carácter redistributivo del mismo. Bradley et. al. (2003) demostraron que las variaciones en los tamaños de los impuestos y las transferencias tienen

un efecto significativo sobre las variaciones en la reducción de la desigualdad. Este resultado indica claramente la importancia crucial que puede tener el estado del bienestar para la redistribución entre las diferentes clases sociales.

Pero, ¿qué podemos hacer desde la política fiscal para reducir la desigualdad? Básicamente, dos cosas: por un lado, establecer impuestos progresivos, es decir, con una tasa impositiva inversamente proporcional al ingreso del contribuyente; por el lado del gasto, potenciar aquellas partidas que favorezcan sobre todo a las familias con menores rentas, es decir, incrementar el gasto social. Se pueden encontrar en la literatura referencias que defienden la progresividad del gasto social (por ejemplo, Bucheli et al, 2013). Sin embargo, según Huber et. al. (2006), algunas políticas son más efectivas que otras en reducir la desigualdad, y algunas configuraciones institucionales son más probables que otras para producir agentes y políticas que reduzcan la desigualdad. También Jaramillo (2013) defiende que el bajo impacto del sistema fiscal peruano sobre la desigualdad y la pobreza se debe a la baja cuantía del gasto social, más que a su ineficiencia. Para este autor, tanto el gasto social en su conjunto como cada uno de sus componentes son progresivos.

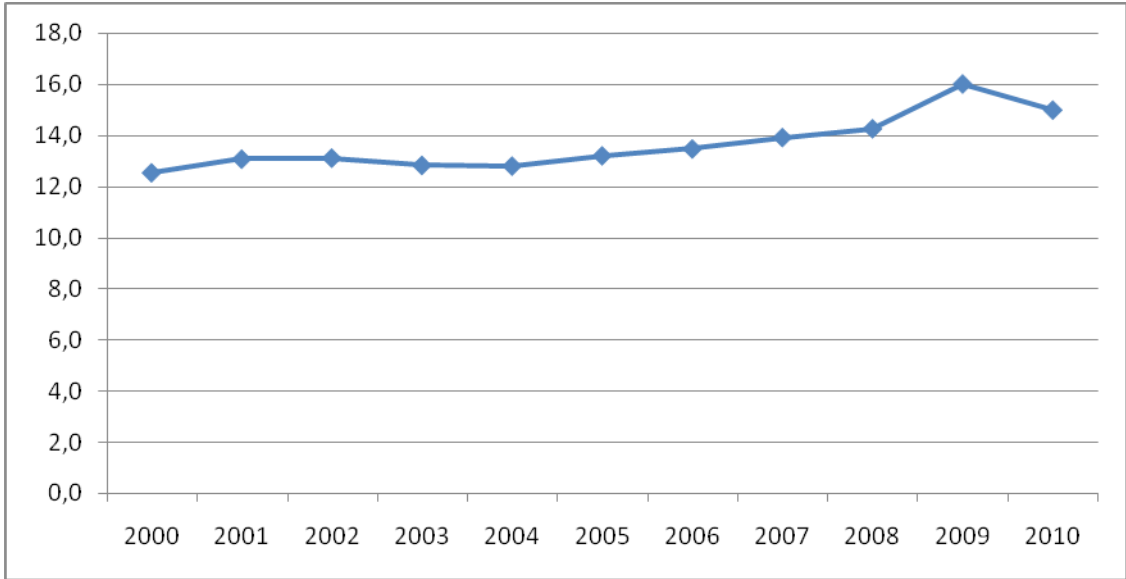
No obstante, otra deducción importante de Huber et. al. (2006) es la estrecha relación existente entre el régimen político y el gasto social. Efectivamente, sus conclusiones demostraban que el gasto social sólo reducía la desigualdad cuando se llevaba a cabo en un contexto democrático, aumentando la desigualdad cuando la democracia era débil o no existía. En resumen, sus conclusiones confirman una relación negativa y significativa de la desigualdad con el gobierno participativo, la historia democrática (largos periodos de normativa democrática) y el gobierno de izquierda.

En cualquier caso, las políticas redistributivas, con las que se intenta reducir el nivel de desigualdad, ejercen una doble influencia que debe tenerse en cuenta. Por un lado, la redistribución fiscal reduce la propensión a invertir, ya que aumenta la carga fiscal sobre los potenciales inversores; pero, por otro lado, dicha política puede reducir las tensiones sociales, creando un clima político-social que favorece la acumulación de capital y el desarrollo de la actividad productiva (Alesina y Perotti, 1996). Por tanto, para evaluar adecuadamente los efectos de las políticas redistributivas sobre el crecimiento debemos considerar las distorsiones debidas a los impuestos contra los beneficios de reducir las tensiones sociales.

En esencia, y como veremos posteriormente, lo que ha ocurrido en América Latina durante los primeros años del siglo XXI es un aumento sustancial de los ingresos fiscales que ha permitido financiar un incremento considerable del gasto social. En concreto, ¿qué es lo que

ha pasado con el gasto social? En este trabajamos, adoptaremos la definición de la CEPAL, incluyendo en el gasto social el gasto público en educación, salud, vivienda y protección y seguridad social. Como se aprecia en el gráfico 1, este tipo de gasto público ha tenido una tendencia creciente (en términos de PIB) durante casi toda la segunda parte de la década 2000-2010. Destaca el fuerte crecimiento que tuvo lugar en 2009 (del 14.3 al 16% del PIB), que en parte se compensó con la sustancial bajada en 2010 (15%). Debe advertirse que las cifras son promedios simples.

GRÁFICO 1. Gasto social en Latinoamérica (18 países) como porcentaje del PIB



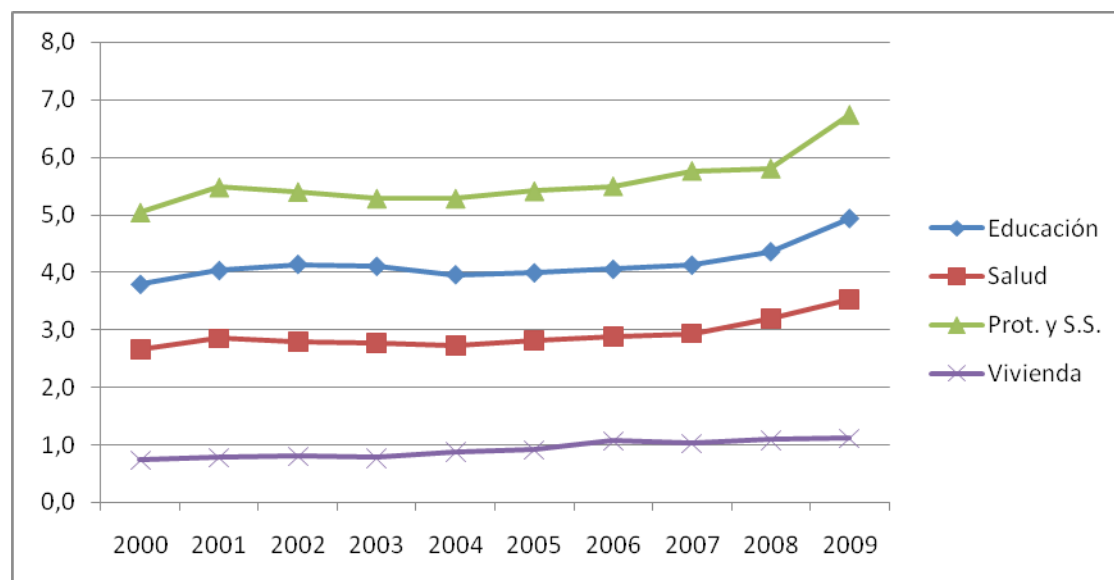
Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Según la CEPAL (2013), este importante incremento del gasto social en Latinoamérica durante estos años tiene que ver con la consolidación de programas sociales, especialmente aquellos orientados a la lucha contra la pobreza con transferencias directas a las familias. También es consecuencia de las mejoras que ha habido en los sectores claves de educación y salud; en concreto, los esfuerzos por universalizar la educación primaria, extender la cobertura en la educación secundaria y universalizar el acceso al sistema público de salud. Además, este incremento en el gasto social se debe a la implementación de medidas para hacer frente a choques externos: los aumentos de los precios en los alimentos y en los combustibles, y la reciente crisis financiera mundial (CEPAL 2103).

El principal componente de dicho gasto social es el gasto en protección y seguridad social (véase el gráfico 2). Sin embargo, debido a la fuerte presencia del sector informal (algunas estimaciones lo sitúan en algo más de la mitad de la población laboral), el efecto redistributivo de este tipo de gasto social es muy limitado (Lindert et al, 2005). No obstante,

podemos observar en dicho gráfico que todos los componentes muestran una tendencia creciente en la segunda mitad de la década mencionada, siendo precisamente el gasto en protección y seguridad social el que ha mostrado un mayor crecimiento en el año 2009.

GRÁFICO 2. Composición del gasto social en Latinoamérica (18 países) en porcentajes del PIB



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Sin embargo, estos promedios ocultan importantes diferencias entre los diferentes países que forman la región. En otras palabras, casi todos los países muestran una tendencia creciente durante el mencionado quinquenio, pero ni todos crecen al mismo ritmo ni todos parten del mismo nivel. Por ejemplo, en cuanto al gasto social total, algunos países gastaron durante el año 2009 (último año para el que tenemos un mayor número de datos) por encima del 20% de su PIB: Argentina (27.8), Brasil (26.2), Uruguay (24.0) y Costa Rica (22.3); mientras que otros no llegan al 10%: Ecuador (7.9) y Guatemala (8.1).

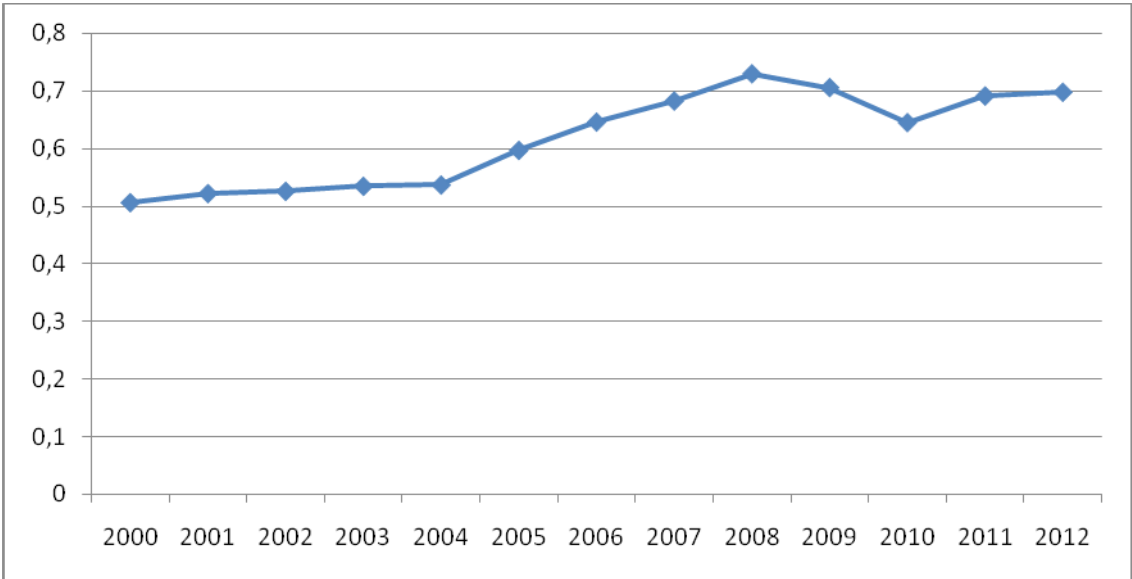
Pero las diferencias más relevantes se sitúan en el gasto en protección y seguridad social. En esta rúbrica destacan claramente de nuevo Brasil (13.8), Argentina (12.9) y Uruguay (12.0) (año 2009). Por el contrario, hay países que no llegan al 5%: Ecuador (1.4), República Dominicana (2.2), México (3.0), Perú (3.3) y El Salvador (4.3).

Por el lado de los ingresos tenemos, como una primera aproximación al nivel redistributivo de un sistema impositivo, la relación Imposición directa/Imposición indirecta. Existen múltiples referencias en la literatura que avalan la idea de una mayor progresividad para la imposición directa. Por ejemplo, Scott (2013) afirma que los resultados de su estudio sobre el sistema fiscal mejicano demuestran que la eficiencia redistributiva puede ser

incrementada significativamente desviando recursos desde la imposición indirecta a la imposición directa o transferencias en especie. También en Bucheli et al (2013), en su estudio sobre el sistema fiscal uruguayo, defienden la progresividad y la regresividad de los impuestos directos e indirectos, respectivamente. Otro ejemplo es Higgins y Pereira (2013), que en su trabajo sobre Brasil encuentran que los impuestos indirectos ejercen un efecto perjudicial sobre los niveles de pobreza. En muchos casos los beneficios de los programas de transferencias son compensados por los efectos de los impuestos indirectos. Sin embargo, Jaramillo (2013) averiguó que tanto los impuestos directos como los indirectos del sistema fiscal peruano tenían un efecto positivo, aunque pequeño, sobre la desigualdad. Aunque intuye que la progresividad de los impuestos indirectos se debe a la extensión de la economía informal, ya que los más ricos tienden a comprar en el sector formal, donde tiene incidencia la imposición indirecta.

Como vemos en el gráfico 3, el promedio de dicho cociente para los 18 países latinoamericanos que hemos seleccionado, es creciente durante casi toda la serie a partir del año 2000. Únicamente disminuye durante los años 2009 y 2010.

GRÁFICO 3. Ratio Imposición directa/Imposición indirecta para América Latina (18 países)



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

No obstante, el crecimiento de este cociente no debe hacernos olvidar que la presión fiscal en la región sigue siendo muy inferior a la existente en los países de la OCDE. Por otro lado, también hay diferencias en cuanto a la estructura de dicha presión fiscal. Mientras que en los países latinoamericanos sigue predominando la imposición directa, en los países de la

OCDE una buena parte de la recaudación se debe a los impuestos directos, especialmente al impuesto sobre la renta, que posee el mayor impacto redistributivo (CEPAL, 2015a).

TABLA 1. Crecimiento de la proporción imposición directa/Imposición durante el periodo 2000-2012(2011)

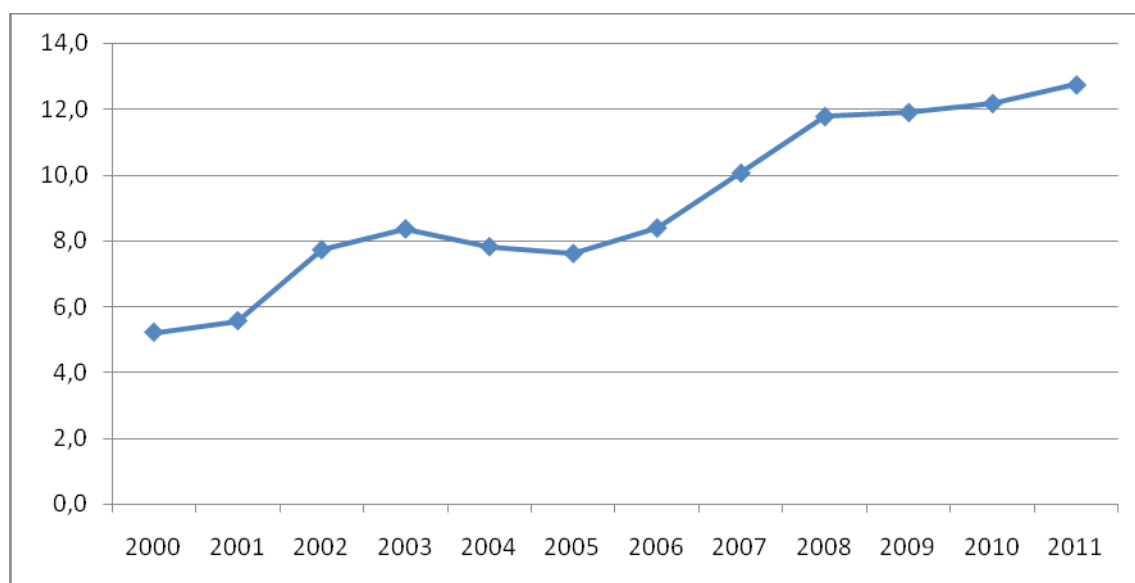
<b>Argentina</b>	0,1022	<b>Honduras</b>	0,2288
<b>Bolivia</b>	0,1687	<b>México</b>	0,7966
<b>Brasil</b>	0,1030	<b>Nicaragua</b>	0,3551
<b>Chile</b>	0,3499	<b>Panamá</b>	0,0711
<b>Colombia</b>	0,5429	<b>Paraguay</b>	0,0365
<b>Costa Rica</b>	0,1798	<b>Perú</b>	0,6175
<b>Ecuador</b>	0,1751	<b>Rep. Dominicana</b>	0,2049
<b>El Salvador</b>	0,1277	<b>Uruguay</b>	0,2467
<b>Guatemala</b>	0,1682	<b>Venezuela</b>	-0,4808

Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Sin embargo, nuevamente estos promedios ocultan sustanciales diferencias entre los diferentes países. Como vemos en la tabla 1, existen países en los que esta relación creció por encima del medio punto porcentual durante el periodo 2000-2012: México (0.7966), Perú (0.6175) y Colombia (0.5429). Por el contrario, en otros países este ratio apenas aumentó: Paraguay (0.0365) y Panamá (0.0711), o que incluso disminuyó casi medio punto: Venezuela (-0.4808).

No obstante, la relación Imposición directa/Imposición indirecta no puede reflejar con precisión el nivel redistributivo de un sistema tributario. Parece que un sistema donde prime la imposición directa tiene un mayor carácter redistributivo que otro donde sea la imposición indirecta la predominante. Sin embargo, los impuestos directos también pueden ser regresivos. El impuesto sobre la renta, por ejemplo, que juega un papel primordial en todo sistema tributario de los países más desarrollados, puede ser también muy regresivo. En cualquier caso, la escasa presencia de la imposición sobre la renta es precisamente una de las debilidades estructurales que ha tenido la mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos. Uno de los aspectos que más afecta a la equidad de estos impuestos es su tratamiento preferencial a las rentas del capital (CEPAL, 2015a).

GRÁFICO 4. Porcentajes totales del Impuesto sobre la Renta (en términos de PIB) en Latinoamérica



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Veamos qué es lo que ha ocurrido con el impuesto sobre la renta en Latinoamérica durante los últimos años. En el gráfico 4 tenemos la suma total de los porcentajes de recaudación con respecto al PIB de los impuestos sobre la renta. Se aprecia nítidamente que se está intentando mitigar la debilidad estructural comentada con respecto a este impuesto. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer en la mayoría de los países para que el impuesto sobre la renta cumpla el papel redistributivo que tiene encomendado. Como prueba de ello está el hecho de que los países que presentan unos mayores niveles recaudatorios del impuesto sobre la renta son en el año 2012 Uruguay, con un 2.9% del PIB, y México, con un 2.6. Por otra parte, la tendencia creciente de este tipo de tributo se debe especialmente “por el crecimiento de los impuestos que recaen sobre la renta de las empresas. Estas aportan alrededor del 72% del total recaudado en concepto del impuesto a la renta mientras que las personas naturales apenas soportan el 28% restante. En los países de la OCDE estas participaciones están invertidas: 76% es aportado por las personas físicas y 24% por las empresas” (CEPAL, 2013).

### 3. La desigualdad en Latinoamérica durante los últimos años:



Existen dos grandes categorías de medidas de la desigualdad (Goerlich y Villar, 2009). Por un lado, están las de carácter positivo, que tratan de medir la desigualdad en algún sentido positivo a través de alguna medida estadística de dispersión, por ejemplo, la curva de Lorenz o el índice de Gini. Por otro lado, están las de carácter normativo, que midan la desigualdad en función de algún criterio normativo, por lo que se basan en una formulación explícita del bienestar social, que lleva implícito algún tipo de juicio de valor.

Aunque la medida más utilizada en la literatura es el índice de Gini, no encontramos ninguna razón para justificar su preeminencia. Suponemos que es su fácil interpretación intuitiva. En cualquier caso, existen unas cuantas medidas estadísticas que también pueden servirnos para nuestros cálculos sobre la desigualdad. La conclusión de Sutcliffe (2004) es que resulta muy complicado resumir la desigualdad en una única cifra. Para recoger el carácter multidimensional del problema resulta imperativo evaluarlo desde muchos ángulos y esto significa la utilización de diferentes estadísticos. En particular, este autor propone no utilizar sólo alguna medida integral, sino completarla con el análisis de la relación entre ambos extremos del espectro de rentas.

No obstante, y con independencia del estadístico que utilicemos para cuantificar el nivel de desigualdad, debemos considerar el carácter estructural de la desigualdad en Latinoamérica, que la convierten en una de las regiones más desiguales del mundo. Probablemente la causa de la misma hay que buscarla en la ausencia de reforma agraria. Investigando este tipo de causas de desigualdad, Alesina y Rodrik (1994) obtuvieron una correlación significativa y negativa entre la desigualdad en la propiedad de la tierra (alrededor de 1960) y el crecimiento económico durante los 25 años posteriores. Estos resultados implican que aquellos países que llevaron a cabo una reforma agraria en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y por lo tanto redujeron la desigualdad en la propiedad de la tierra, experimentaron un mayor crecimiento que aquellos países que no la llevaron a cabo. Este argumento ha sido con frecuencia utilizado para explicar el éxito de algunos países asiáticos, como Japón, Corea del Sur o Taiwan, comparado con el menor crecimiento de los países latinoamericanos.

Si observamos los datos más recientes sobre la distribución del ingreso y la riqueza a nivel mundial la principal conclusión es obvia: vivimos en un mundo muy desigual. Si utilizamos una medida integral como el índice de Gini el resultado es igual a 70, por encima del cualquier país del mundo (Milanovic, 2012). La brecha es aún mayor si calculamos dicho índice en dólares corrientes, es decir, no en dólares ajustados por la paridad del poder adquisitivo, que se ajustan a los menores niveles de precios de los países más pobres.

Otros datos preocupantes son los siguientes: el 1% de las familias del mundo posee casi la mitad de la riqueza mundial (46%), mientras que la riqueza de la mitad más pobre de la población mundial es menor que la de las 85 personas más ricas del mundo (Oxfam, 2014). Esto es consecuencia de la mayor concentración de la riqueza en un menor número de personas que se ha producido durante los últimos años. Pero quizás, uno de las cuestiones más preocupantes es el incremento de la concentración de la pobreza en algunas regiones del mundo.

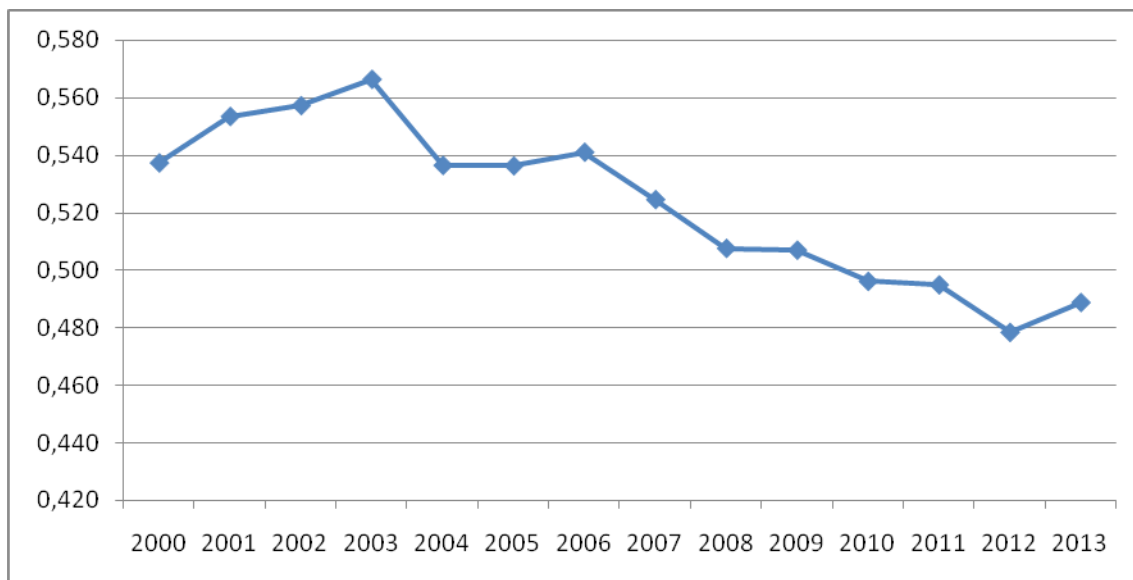
Durante las últimas décadas la desigualdad global ha estado sometida a presiones que, por un lado tienden a incrementar la desigualdad: las mayores rentas dentro de las naciones de mayor desarrollo económico y la mayor divergencia entre las rentas medias nacionales como consecuencia del crecimiento más lento de los países más pobres, en particular el crecimiento por debajo de la media mundial de su ingreso y por encima de la media mundial de su población del África Subsahariana (Firebaugh y Goesling, 2004); y, por otro lado, que tienden a disminuir la desigualdad: el mayor crecimiento del ingreso de China y el Sur de Asia y el menor crecimiento demográfico de las colonias occidentales. Para Milanovic (2012), desde la Revolución Industrial la desigualdad global no ha parado de crecer, casi sin interrupción, lo único que ha ocurrido es que el ritmo de crecimiento se ha ralentizado. Este incremento se debe, obviamente, al mayor contraste entre los países ricos y los países pobres. En 1820 el diferencial de renta media entre ellos era de 3 a 1, mientras que hoy día es de 100 a 1.

En cualquier caso, la parte más preocupante del incremento de las desigualdades es la debida al aumento de las rentas de los más ricos. Por ejemplo, en Estados Unidos el crecimiento en las rentas del 1% más opulento ha sido considerable durante los últimos años. La explicación de este incremento no puede basarse exclusivamente en las características comunes a los países más desarrollados, como el impacto de las nuevas tecnologías y de la globalización sobre la oferta y la demanda de la mano de obra más formada (Alvaredo et. al., 2013), ya que la magnitud de dicho aumento no se ha producido en todas las economías más avanzadas. El razonamiento dado por estos autores se basaba en la política fiscal implementada (muy favorable para la parte alta de los más ricos) y la evolución de los ingresos derivados de los rendimientos del capital.

Sin embargo, en este contexto desalentador parece que Latinoamérica representa una excepción, como vemos en el gráfico 5, donde tenemos la evolución que ha seguido el Índice de Gini promedio (simple) en Latinoamérica (18 países) a partir del año 2000. Se aprecia una tendencia claramente decreciente a partir de 2004, aunque con un significativo

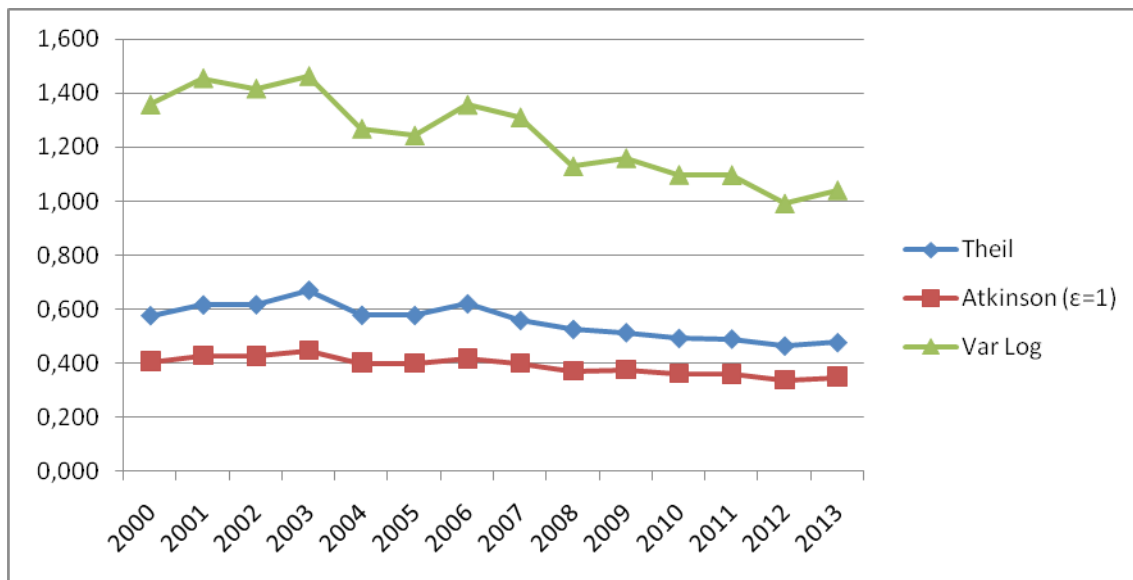
repunte en 2013. Es decir, pasó de 0.566 en el año 2003 a 0.478 en el 2012, lo que significa una bajada de más de un 15%.

GRÁFICO 5. Índice de Gini promedio Latinoamérica (18 países)



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

GRÁFICO 6. Otros índices promedio Latinoamérica (18 países)



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

En el gráfico 6 se representan otros índices de desigualdad para los mismos países y periodo de tiempo. La varianza logarítmica presenta un dibujo muy parecido al del índice de Gini y, en cierta medida, los dibujos de los índices de Theil y de Atkinson son también similares, aunque con variaciones más amortiguadas. En cualquier caso, los cuatro índices

confirman la tendencia a la baja de los niveles de desigualdad en Latinoamérica durante los años posteriores al cambio de siglo. Aunque todos también coinciden en un aumento durante el año 2013.

TABLA 2. Disminución en la relación de los ingresos medios per cápita de los quintiles 5 y 1. Periodos 2000-2003 y 2010-2013

<b>Bolivia</b>	32,43	<b>Chile</b>	3,65
<b>Brasil</b>	12,40	<b>México</b>	3,35
<b>El Salvador</b>	10,25	<b>Paraguay</b>	2,63
<b>Ecuador</b>	8,20	<b>Uruguay</b>	2,29
<b>Venezuela</b>	7,00	<b>Colombia</b>	1,83
<b>Panamá</b>	6,67	<b>Costa Rica</b>	0,36
<b>Perú</b>	5,78	<b>Honduras</b>	-1,27
<b>Argentina</b>	4,53	<b>República Dominicana</b>	-1,85

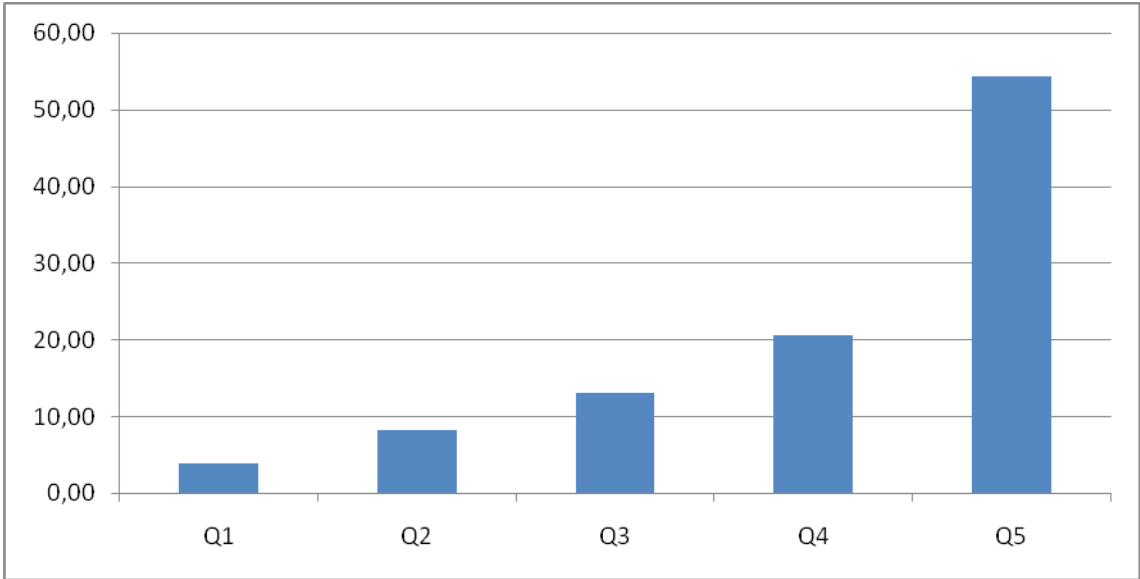
Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Nuevamente hay que advertir que detrás de estos promedios hay países que han reducido su índice de Gini en 83 milésimas (El Salvador), 82 (Venezuela), 81 (Ecuador); pero hay países que incluso han aumentado su índice en 3 milésimas (República Dominicana) y 23 (Costa Rica) (las cifras las hemos obtenido restando los promedios de los periodos 2000-2002 y 2011-2013). Para ver mejor estas diferencias entre países hemos construido la tabla 2, donde tenemos la reducción que ha habido en cada uno de los países en la relación entre el ingreso medio per cápita del quintil 5 y el correspondiente al quintil 1. Las cifras indican diferencias entre el promedio del periodo 2000-2003 y el del 2010-2013. Se aprecian diferencias sustanciales entre países. Destaca claramente la reducción en este ratio que ha tenido lugar en Bolivia (32.43), aunque en Brasil (12.4) y El Salvador (10.25) la reducción también ha sido significativa. Por el contrario, nuevamente hay países con una escasa reducción, como Costa Rica (0.36), o en los que se ha producido un aumento: Honduras (1.27) y República Dominicana (1.85).

Una forma muy gráfica de apreciar los niveles de desigualdad son las representaciones de los ingresos que obtiene cada quintil de población. En el gráfico 7 tenemos los ingresos promedios de 17 países de la región para el periodo 2009-2013. Vemos que una buena parte de esos ingresos se la llevan las personas que forman parte del quintil más rico, obteniendo un 54.39% del total. El segundo quintil más rico (Q4) obtiene un poco por encima

de lo que le corresponde por su tamaño poblacional (20.53%), mientras que los otros tres quintiles se quedan muy por debajo de lo que le correspondería en una distribución totalmente igualitaria. En este sentido, también se ha de resaltar el 3.84% del quintil más pobre.

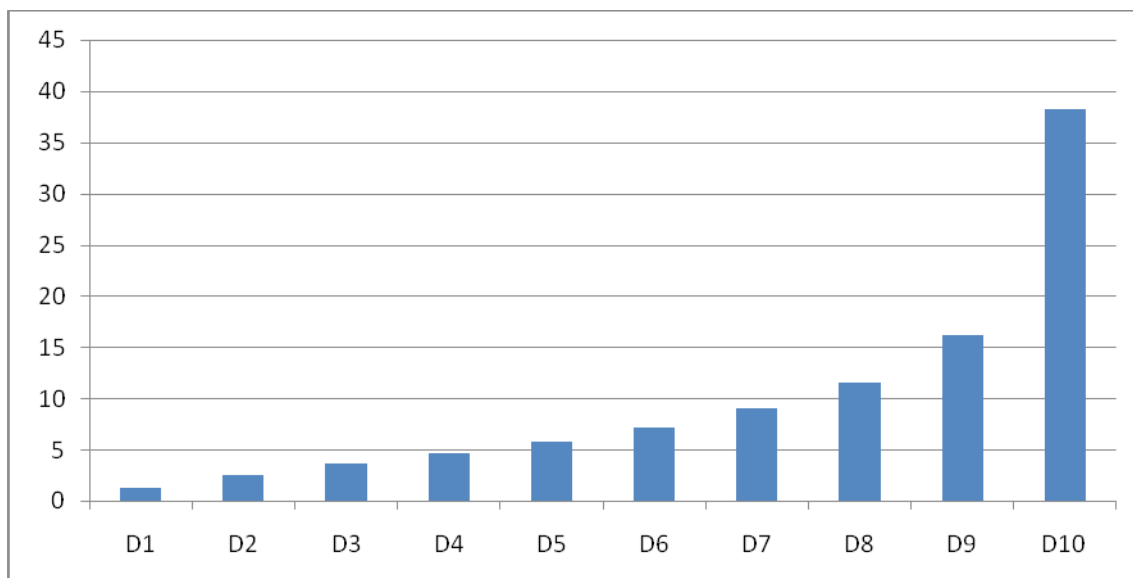
GRÁFICO 7. La distribución por quintil en Latinoamérica (promedio de los años 2009-2013)



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

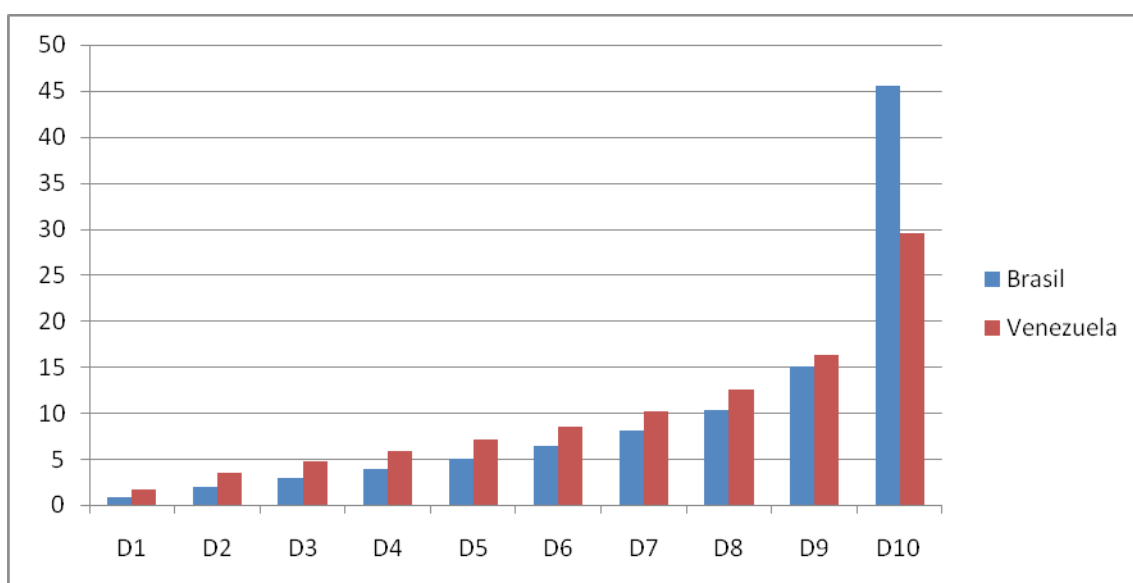
Sin embargo, la desigualdad latinoamericana va algo más allá. Un rasgo distintivo de la desigualdad de la región es la gran concentración de la riqueza en el decil más rico (CEPAL/IEF, 2014). El 54.39% del ingreso que se lleva el quintil más rico está, a su vez, muy concentrado dentro del propio quintil. Esto se puede apreciar si representamos la distribución del ingreso por deciles (véase el gráfico 8). Se observa que el decil más rico obtiene cerca del 40% del ingreso, más concretamente, el 38.26% del ingreso, lo que significa que ese decil, que poblacionalmente es la mitad del quintil más rico, se lleva algo más del 70% del ingreso total de dicho quintil. En otras palabras, lo preocupante es la gran concentración existente en la parte alta de la distribución.

GRÁFICO 8. La distribución por decil en Latinoamérica (promedio de los años 2009-2013)



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

GRÁFICO 9. La distribución por decil en Brasil (promedio de los años 2009-2013)



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Por tanto, a pesar de que como hemos visto, ha habido una sustancial reducción de la desigualdad durante la primera década y media del siglo XXI en Latinoamérica, queda bastante por hacer en la tarea de reducir la desigualdad estructural de esta región, aunque la magnitud de dicha tarea no es la misma para todos los países. De nuevo, existen diferencias sustanciales. Hay países en los que el ingreso del decil más rico está bastante por encima del promedio de 38.26. Por ejemplo, Brasil (con 45.55%) o República Dominicana (43.04). Mientras que en Venezuela el ingreso del decil más rico no llega al 30%

(29.56%). Para apreciar más claramente las diferencias entre estos países presentamos el gráfico 9, en el que dibujamos la distribución del ingreso por deciles en Brasil y Venezuela (promedios del periodo 2009-2013). La menor participación en Venezuela del decil 10 se compensa con una mayor participación del resto de los deciles en dicho país. Es decir, pasar de una distribución tipo “Brasil” a otra tipo “Venezuela” implica una redistribución de rentas desde el decil 10 al resto de la población.

Una de las cuestiones que refleja esta excesiva concentración en el decil superior es la incapacidad que tiene el sistema fiscal en la región para gravar la renta de las personas pertenecientes a este decil. Según la CEPAL (2015a) si se incrementara en un 20% la tasa efectiva que paga el decil más rico el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta personal aumentaría considerablemente. Si la mayor recaudación así obtenida se redistribuyera hacia los deciles más pobres el efecto redistributivo de la política fiscal se multiplicaría por tres.

#### **4. Análisis de correlación:**

En la tabla 3 tenemos la mayoría de los coeficientes de correlación obtenidos entre las variables que hemos considerado en este estudio. Los datos corresponden al último año disponible (de 2008 en adelante) y las variables son las siguientes:

GPST: Gasto público social total

GPE: Gasto público en educación

GPS: Gasto público en salud

GPV: Gasto público en vivienda

GPPSS: Gasto público en protección y seguridad social

RIDII: Ratio imposición directa Imposición indirecta

IR: Impuesto sobre la renta

IG: Índice de Gini

Como era de suponer, las correlaciones entre los diferentes índices de desigualdad resultaron ser significativamente elevadas, por lo que decidimos conservar únicamente el Índice de Gini, por ser el más utilizado en la literatura. Como también era intuitivo, las correlaciones entre los diferentes tipos de gasto social, y entre estos y el total, resultaron

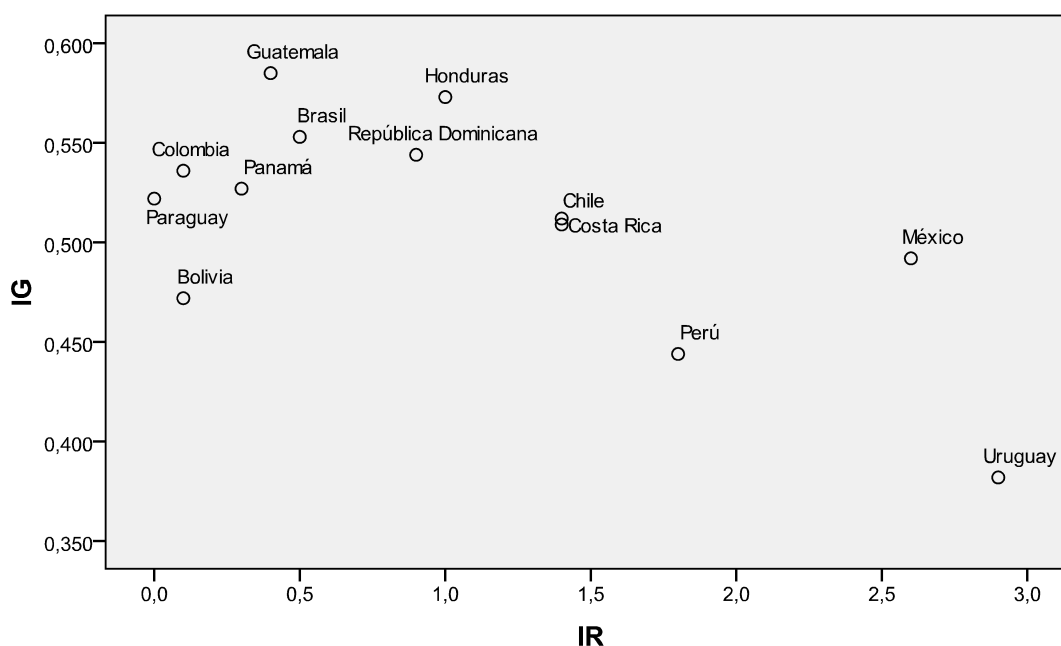
casi todos significativamente positivas, excepto la correlación existente entre el gasto social total y el gasto en vivienda, que supera ligeramente el 0.5.

TABLA 3. Coeficientes de correlación

	GPE	GPS	GPV	GPPSS	RIDII	IR	IG
GPST	0,564*	0,786**	0,503	0,857**	-0,073	0,187	-0,233
GPE		0,699**	0,601*	0,580*	-0,271	0,030	-0,197
GPS			0,644**	0,750**	-0,046	0,467	-0,241
GPV				0,564*	0,113	0,526	-0,180
GPPSS					0,134	0,156	-0,293
RIDII						0,254	0,148
IR							-0,651*

Fuente: CEPAL. Construcción propia. Salida del SPSS 17.0 (\* indica significancia al 5%, mientras que \*\* indica significancia al 1%).

Gráfico 10. Dispersión Índice de Gini-Impuesto sobre la renta



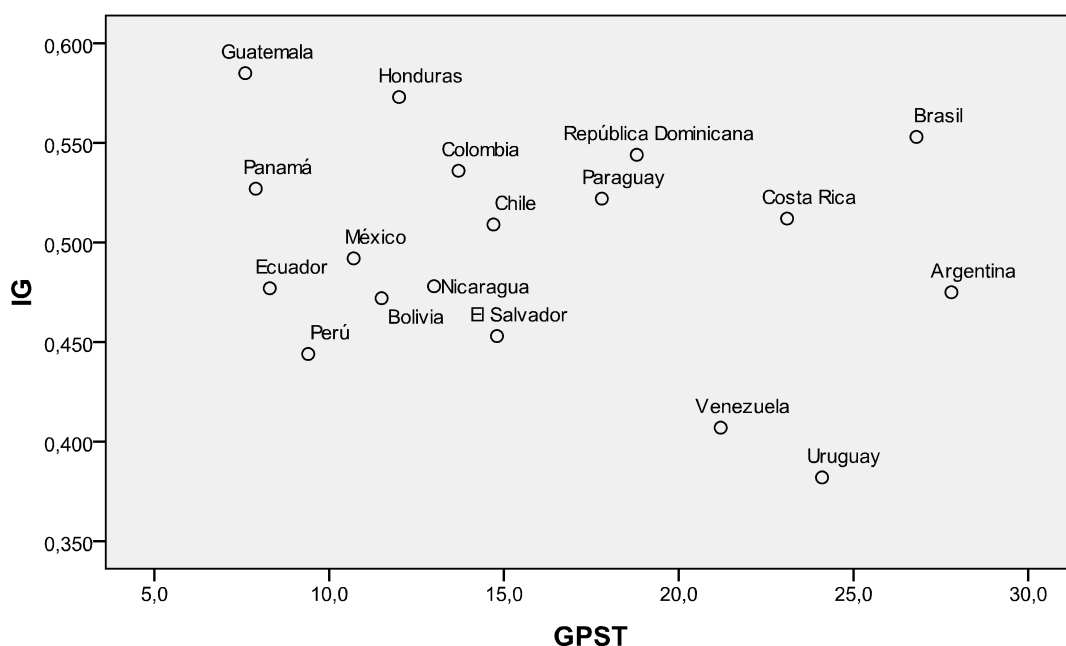
Fuente: CEPAL. Elaboración propia. Salida del SPSS 17.0

Lo más interesante de esta tabla son las correlaciones entre el Índice de Gini y el resto de las variables. Vemos que la correlación es siempre negativa, como postula la teoría, con todas las variables de gasto, aunque únicamente resulta significativa al 5% con el impuesto



sobre la renta. Sin embargo, el signo con la relación imposición directa-imposición indirecta resultó positivo. Hay que advertir, no obstante, que la muestra es reducida (el caso más extremo es el de la variable impuesto sobre la renta, en la que nos quedamos con sólo trece países), por lo que estos resultados hay que tomarlos con prudencia.

**Gráfico 11. Dispersión Índice de Gini-Gasto público social**



Fuente: CEPAL. Elaboración propia. Salida del SPSS 17.0

En cualquier caso, nos parece interesante representar alguna de estas relaciones negativas, con el objetivo de ver gráficamente la situación de cada uno de los países. Por ejemplo, en el gráfico 10 tenemos el gráfico de dispersión entre las variables Índice de Gini e Impuesto sobre la renta. La correlación negativa se observa nítidamente, con la mayoría de los países situados en el cuadrante “malo” del gráfico, es decir, donde la desigualdad es alta y la magnitud del impuesto sobre la renta reducida. Chile y Costa Rica están a punto de salir de dicho cuadrante y únicamente tres países se ubican fuera del mismo: Perú y México, el primero caracterizado por tener una desigualdad por debajo de la media y el segundo por un impuesto sobre la renta por encima de la media; y Uruguay, que tiene una situación relativa casi óptima.

De la misma forma, podríamos proceder con las correlaciones entre el Índice de Gini y el resto de variables. Por ejemplo, en el gráfico 11 representamos la dispersión Índice de Gini-

Gasto público social total. En esta ocasión, los países situados en el cuadrante correcto son Argentina, Venezuela y Uruguay, de nuevo. Costa Rica y Brasil parecen que están en el camino adecuado, aunque deben mejorar sus altos niveles de desigualdad.

## **5. Conclusiones:**

Todo parece indicar que la política fiscal llevada a cabo en los países latinoamericanos durante los últimos años ha favorecido a los grupos de población con menores ingresos. En este sentido, coincidimos con las conclusiones de la CEPAL (2015a), en el que se calcularon los índices de Gini, antes y después de gastos e impuestos, llegando al siguiente resultado: el 66% de la reducción de dicho índice dado por el mercado se debe a los efectos de las transferencias públicas en especie (gasto público en educación y salud), el 21% se debe a las transferencias monetarias (incluidas las pensiones públicas) y el 13% restante a los efectos del impuesto sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social.

En cualquier caso, a pesar de las mejoras que parece que han tenido lugar en la región desde hace una década aproximadamente, debemos terminar advirtiendo que todavía queda mucho por hacer, dado que los niveles de desigualdad siguen siendo de los mayores del mundo y la eficacia de la política fiscal para reducirla es todavía reducida, si la comparamos con la mayoría de los países de la OCDE.

## **Referencias bibliográficas:**

Alesina, A. y Perotti, R. (1996). Income distribution, political instability and investment. *European Economic Review*, 40, 1203-1228.

Alesina, A. y Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465-490.

Alvaredo, F., Atkinson, A., Piketty, T. y Saez, E. (2013). The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 3-20. <http://elsa.berkeley.edu/~saez/alvaredo-atkinson-piketty-saezJEP13top1percent.pdf>.

Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F. y Stephens, J.D. (2003). Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. *World Politics*, 55(2), 193-228.

Bucheli, M., Lustig, N., Rossi, M. y Amábile, F. (2013). Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay. *CEQ Working Paper*, 10.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013). Panorama Social de América Latina. (LC/G.2580), Santiago de Chile.

CEPAL (2015a). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas. (LC/L.3961), Santiago de Chile.

CEPAL (2015b). La evolución de los ingresos de los hogares en América Latina durante el periodo 1990-2008. ¿Ha sido favorable a los pobres? (LC/L.2975), Santiago de Chile.

CEPAL/IEF (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Programa EUROsocial, Madrid (España)

Firebaugh, G. y Goesling, B. (2004). Accounting for the recent decline in global income inequality. *American Journal Sociology*, 110, 283–312.

Goerlich, F.J. y Villar, A. (2009). Desigualdad y bienestar social. De la teoría a la práctica. Madrid: Fundación BBVA.

Higgins, S. y Pereira, C. (2013). The Effects of Brazil's High Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income. *CEQ Working Paper*, 7.

Huber, E., Nielsen, F., Pribble, J. y Stephens, J.D. (2006). Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean. *American Sociological Review*, 71, 943–963.

Jaramillo, M. (2013). The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru. *CEQ Working Paper*, 9.

Korzeniewicz, R. P. y Moran, T.P. (2006). World Inequality in the Twenty-First Century: Patterns and Tendencies. En G Ritzer (Ed.). *The Blackwell Companion to Globalization*. Oxford: Blackwell Publishers.

Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2005). Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. *World Bank. Discussion Draft*.

Milanovic, B. (2012). Los que tienen y los que no tienen. Una breve y singular historia de la desigualdad global. Madrid: Alianza Editorial.

Oxfam (2014). *Gobernar para las élites*. Recuperado de [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Scott, J. (2013). Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System. *CEQ Working Paper*, N° 8.

Sutcliffe, B. (2004). "World inequality and globalization. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1), 15-37.