

Desigualdad, concentración del ingreso e incidencia de la política fiscal

Juan Pablo Jiménez – Ricardo Martner

División de Desarrollo Económico

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

IV LAC Tax Policy Forum

México DF, 3 y 4 de julio de 2014



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ECLAC

Indice

- I. Motivaciones
- II. Características de la desigualdad en AL
- III. Concentración del ingreso: límites de las mediciones
- IV. Algunos resultados
- V. El sistema tributario: potencialidades y limitaciones
- VI. Conclusiones y desafíos

Motivaciones de la presentación

- I. Comparar la captación del ingreso proveniente de las ECH y aquellos proveniente de los microdatos tributarios del IRP.
- II. Revisar la evolución de los coeficientes de desigualdad con estas fuentes diferenciales de información.
- III. Analizar con mayor detalle el nivel de concentración del ingreso en los sectores de ingresos muy altos y comparar los resultados con estudios para otros países
- IV. Estudiar la tributación a estos sectores (IRP) y como mejorar su impacto distributivo
- V. Evaluar el impacto de posibles reformas tributarias
- VI. Estimular un debate regional sobre la distribución del ingreso y la tributación sobre los sectores de ingresos altos.

Antecedentes

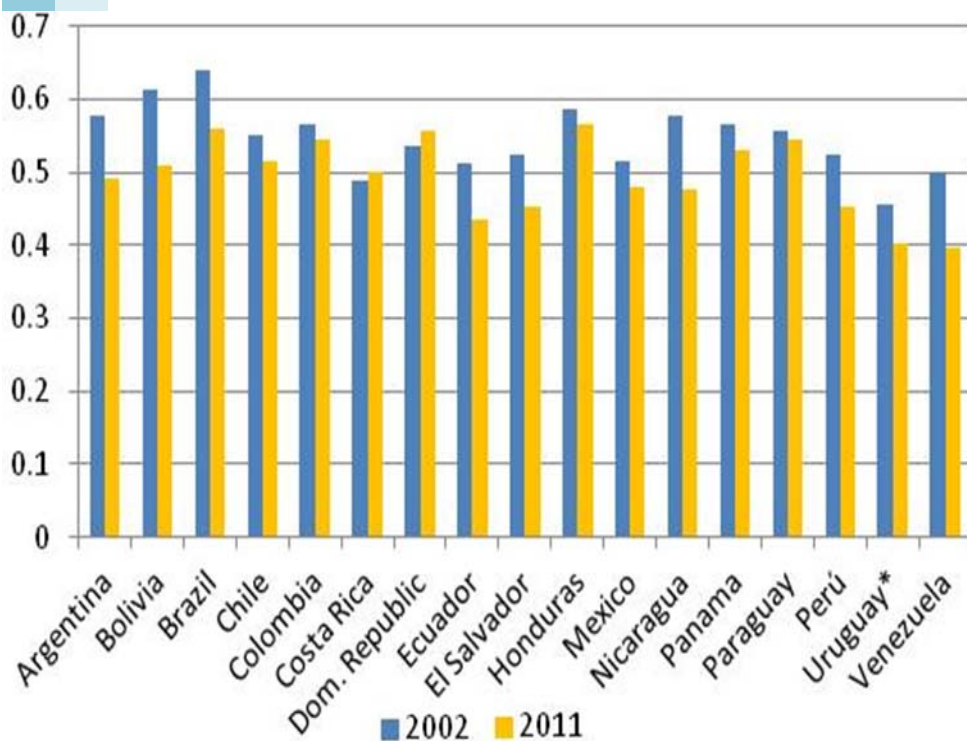
- I. Publicación “Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas”
- II. Publicación “Impacto distributivo de la política fiscal”

Algunas características de la desigualdad en AL

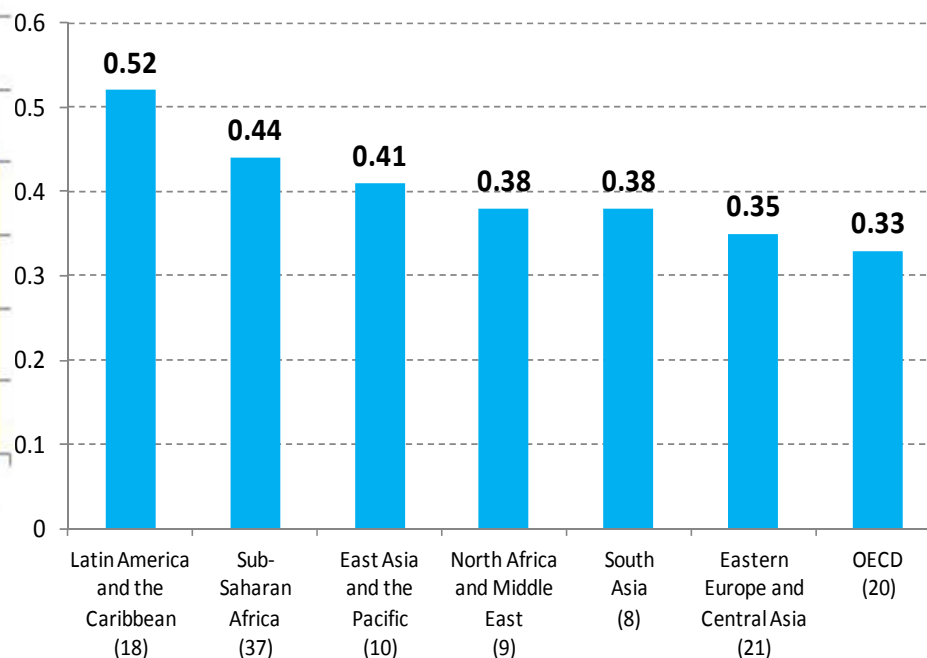
- I. Desigualdad de ingreso: comparación con otras regiones y evolución reciente
- II. Desigualdad en la distribución de la riqueza y su relación con el ingreso
- III. Desigualdad en el ingreso y movilidad intergeneracional

A partir de 2002: cambio de tendencia, la desigualdad comienza a caer en la mayoría de los países de la región:

LATIN AMERICA (17 COUNTRIES): INEQUALITY, GINI INDEX, 2002-2011



LATIN AMERICA AND OTHER REGIONS OF THE WORLD: GINI CONCENTRATION COEFFICIENT, AROUND 2009^a



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the respective countries; World Bank, World Development Indicators [online].

^a The regional data are expressed as simple averages, calculated using the latest observation available in each country for the 2000-2009 period.

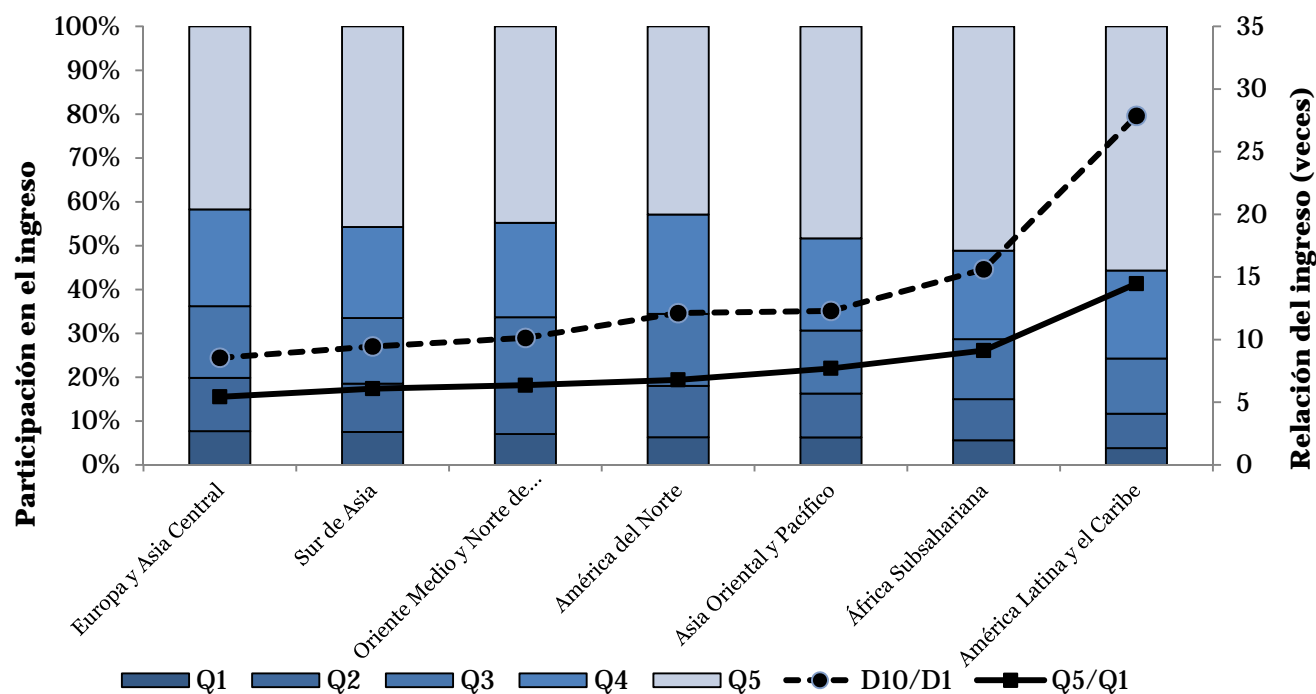
^b Organization for Economic Co-operation and Development.

Evolución reciente de la desigualdad en la región y posibles explicaciones

- A partir de 2002/2003 la desigualdad comienza a caer en la mayor parte de los países de la región. Caída estadísticamente significativa y robusta a distintos indicadores tradicionales de desigualdad (ECLAC, 2011; Gasparini et al, 2011, Cornia, 2013, World Bank, 2014, IMF, 2014).
- Esta caída se da en un contexto de crecimiento económico sostenido y caída de la pobreza. El crecimiento económico se explica en gran parte por el boom de exportación de commodities hacia las economías asiáticas.

La relación entre el decil más rico y el más pobre es significativamente más alto que en otras regiones del planeta

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentaje y número de veces)

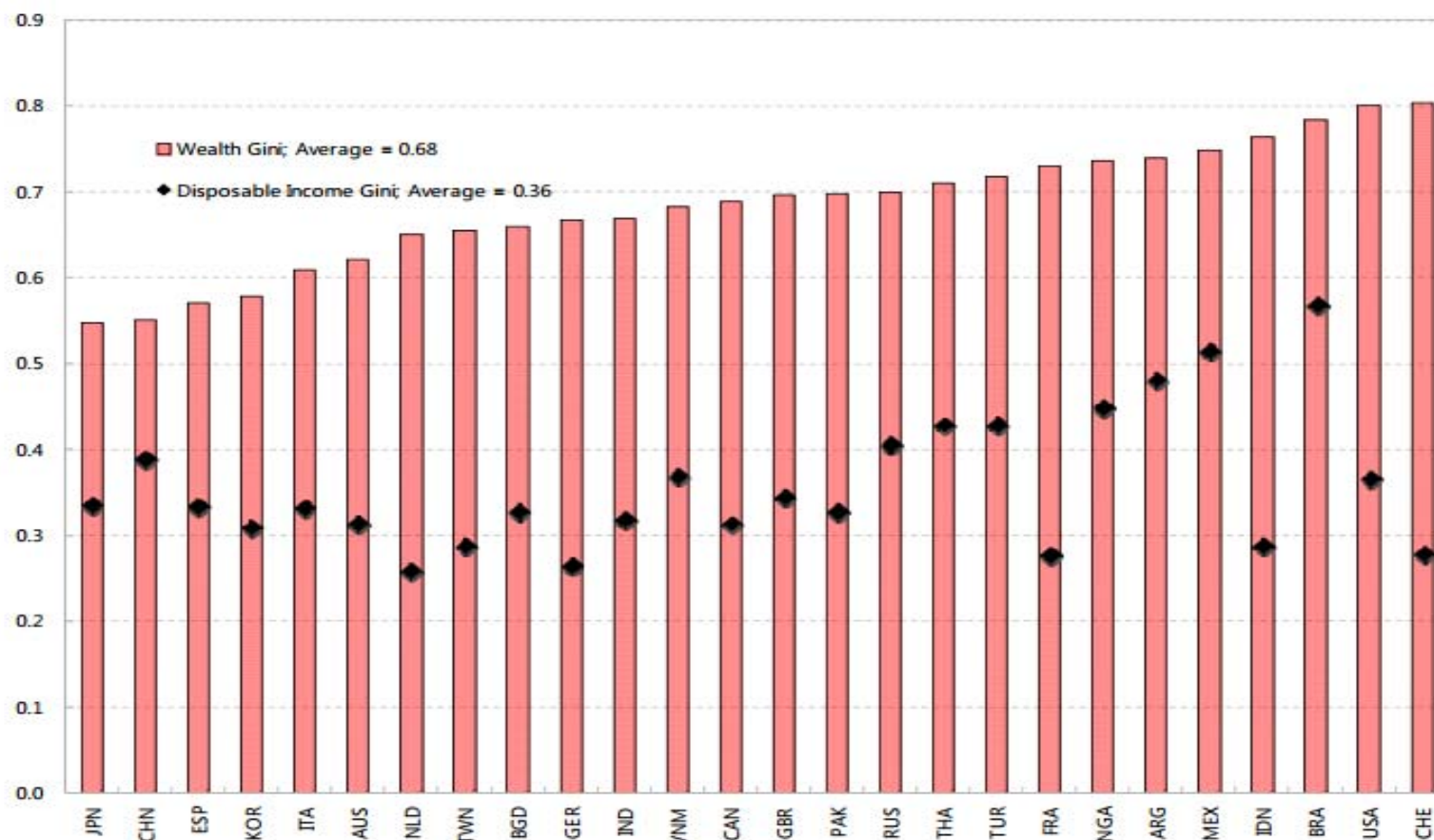


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators

Source: World Bank, World Development Indicators

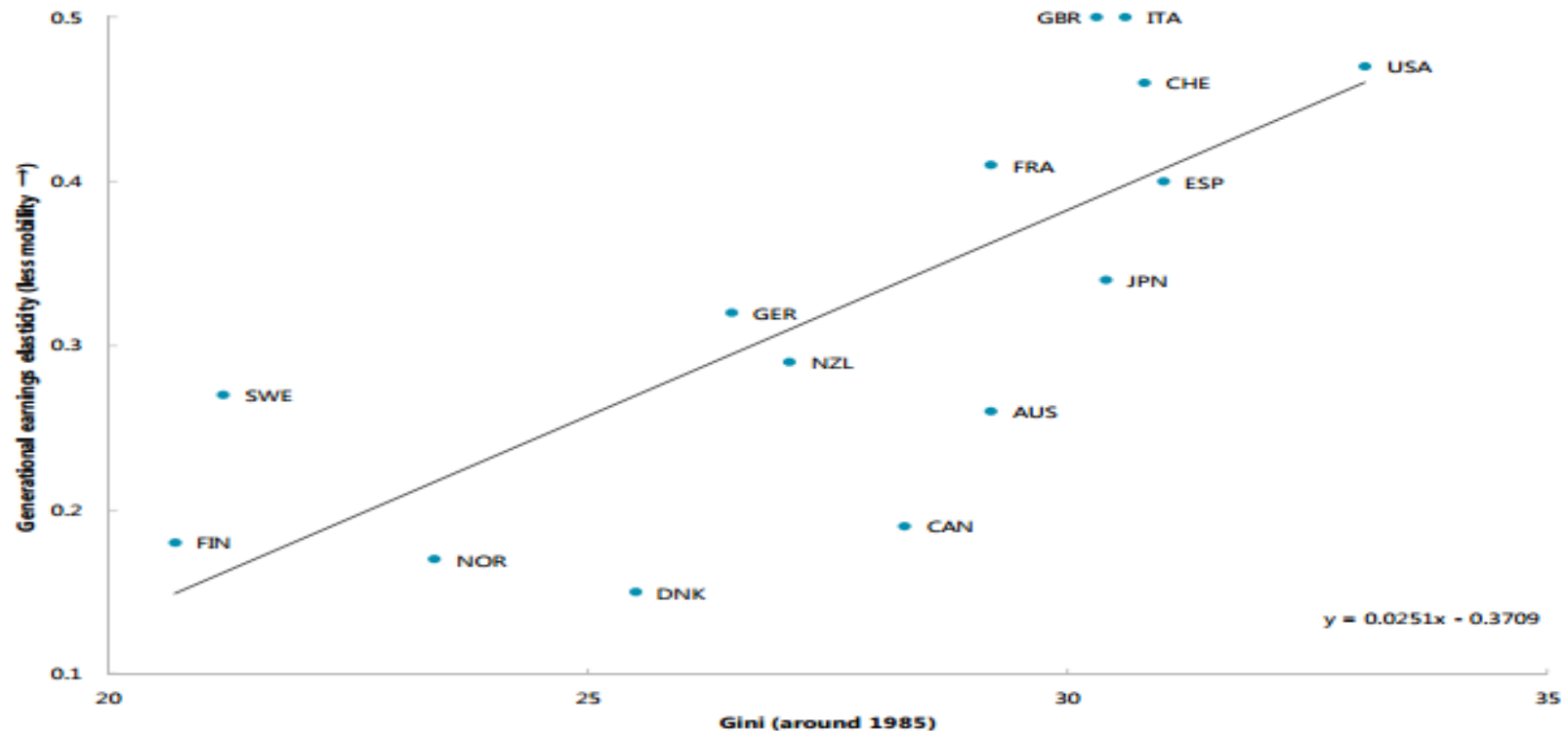
La distribución de la riqueza es más desigual aún que el ingreso

Desigualdad del ingreso y la riqueza en economías seleccionadas, a principios de los 2000s



Fuente: International Monetary Fund (2014), "Fiscal policy and income inequality", policy paper (Washington).

LA CURVA "GRAN GATSBY": DESIGUALDAD DE INGRESOS Y MOVILIDAD ECONÓMICA



Fuente: International Monetary Fund (2014), "Fiscal policy and income inequality", policy paper (Washington).

Nota: Las estimaciones de la elasticidad de ingresos intergeneracionales en el gráfico son la elasticidad entre el ingreso de un padre y el ingreso de un hijo. La pendiente hacia arriba de la línea indica que los países con una alta desigualdad de ingresos alrededor de 1985 (altos coeficientes de Gini) tenían altas elasticidades de ingresos intergeneracionales. Una alta elasticidad sugiere una fuerte relación entre los ingresos de un padre y del hijo y una menor movilidad de los ingresos a través de generaciones.

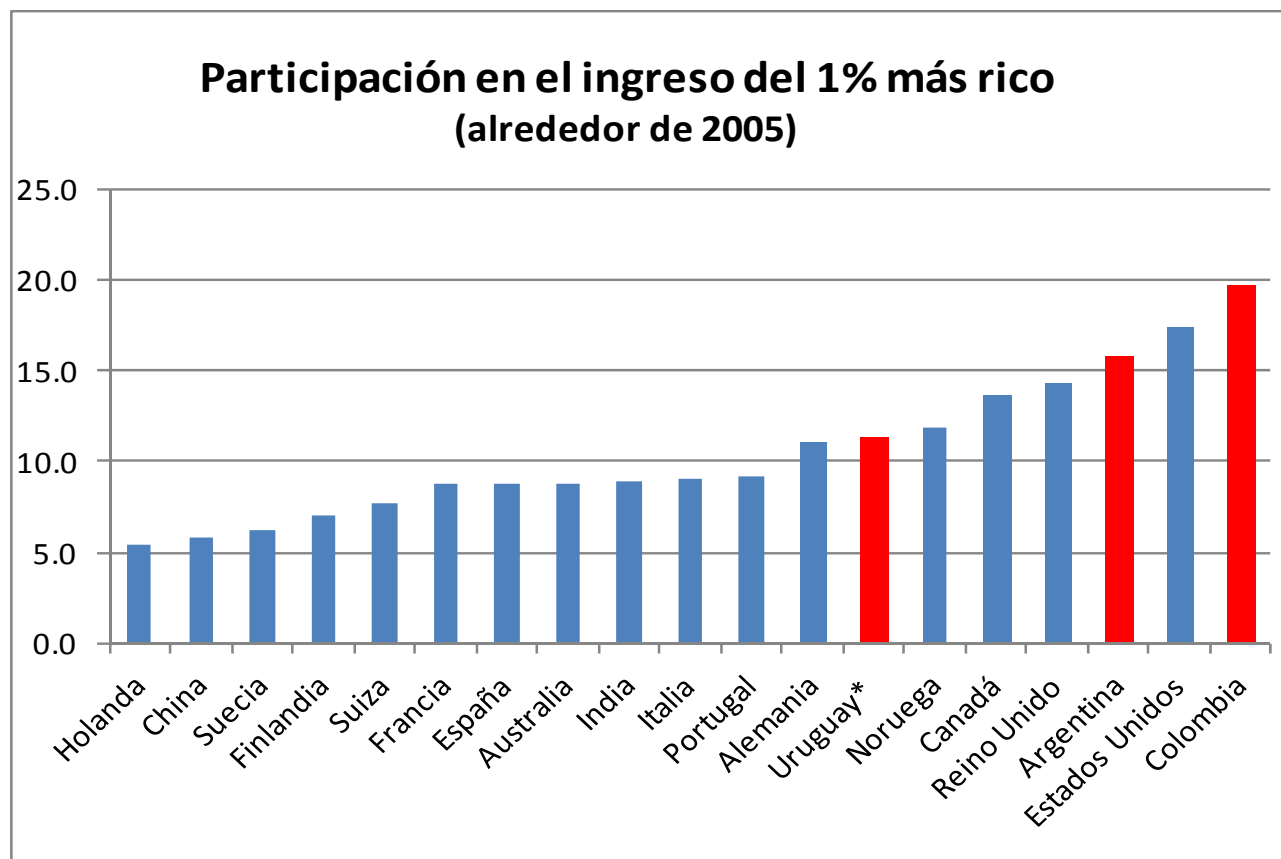
Problemas para la medición de la desigualdad

- Discusión actual: comprender mejor la caída reciente y su posible sostenibilidad, y discutir sobre la medición de desigualdad
- Cuestionamiento a los indicadores utilizados para reflejar la desigualdad, y a las fuentes de información utilizadas
- Fuentes de información: Principal limitación de las encuestas de hogares: problemas para capturar los ingresos altos.
- No hay una forma totalmente adecuada de solucionar este problema. Una posibilidad son los ajustes con SCN, implica suponer que esta fuente es de mejor calidad.
- Otro posibilidad: incorporación de estimaciones de ingresos registros impositivos.

La consideración de los altos ingresos

- Reconstrucción de los altos ingresos a partir de tabulados de las administraciones tributarias, o microdatos en los últimos años, fundamentalmente IRPF.
- Ha permitido desarrollar una línea de investigación basada en la reconstrucción de altos ingresos con una perspectiva histórica (Piketty, 2001; Atkinson, Piketty and Saez, 2011; Alvaredo and Saez, 2009).
- Se investiga en que medida la exclusión de los altos ingresos subestima la desigualdad total o la verdadera dinámica de la desigualdad
- Importancia radica en vinculación con desigualdad del ingreso, grupos de concentración de poder y elites, análisis de la capacidad recaudatoria y redistributiva a través de impuestos
- En general, se considera cuál es la participación en el ingreso total del 0.01%, 0.1%, 1% y 5% de los individuos más ricos. Se combina información de encuestas y de registros impositivos.

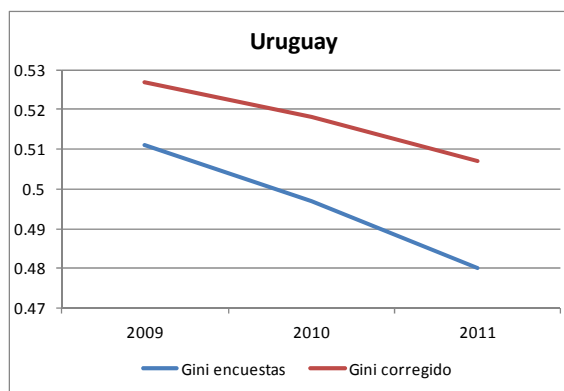
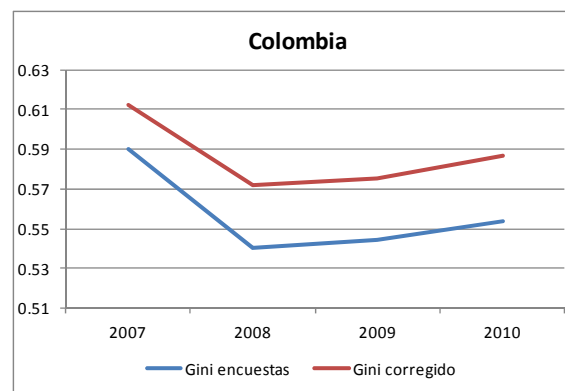
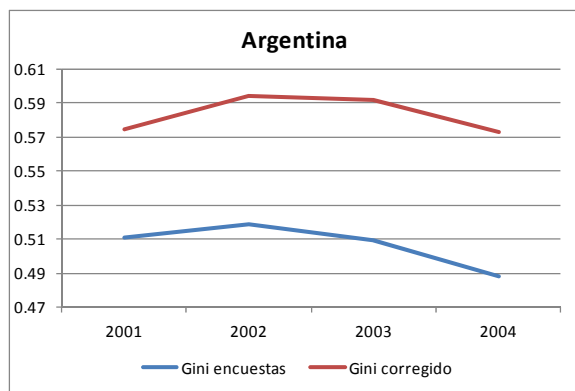
El 1% superior de la distribución del ingreso capta más del 10% del total del ingreso, superior a otros países en desarrollo y desarrollados



Fuente: en base a Atkinson et al (2011), Alvaredo y Londoño (2013) y Burdin et al (2013)

El índice de Gini corregido, incorporando la información de datos tributarios resulta superior al que surge de las encuestas de hogares

INDICE DE GINI PROVENIENTE DE ECH E INDICE DE GINI CORREGIDO CON DATOS TRIBUTARIOS



Fuente: en base a Alvaredo (2010a), Alvaredo y Londoño (2013) y Burdín *et al* (2013).

Porque la política tributaria ha tenido tan poca influencia sobre la distribución del ingreso?

■ **Baja y volátil carga tributaria**

- Baja cuando se la compara con su desarrollo relativo como con otras regiones
- Los ingresos fiscales dependen de bases imponibles volátiles, como el consumo y los precios de los recursos naturales
- Ingresos tributarios son tres veces más volátiles que en los países desarrollados

■ **Estructura desbalanceada**

- Sesgada hacia impuestos al consumo
- Si bien los impuestos a la renta crecieron, existe una significativa brecha en el IRP cuando se compara con otras regiones
- El IR está principalmente basado en IR sobre sociedades y el IRP sobre ingresos salariales

■ **Estrecha base imponible**

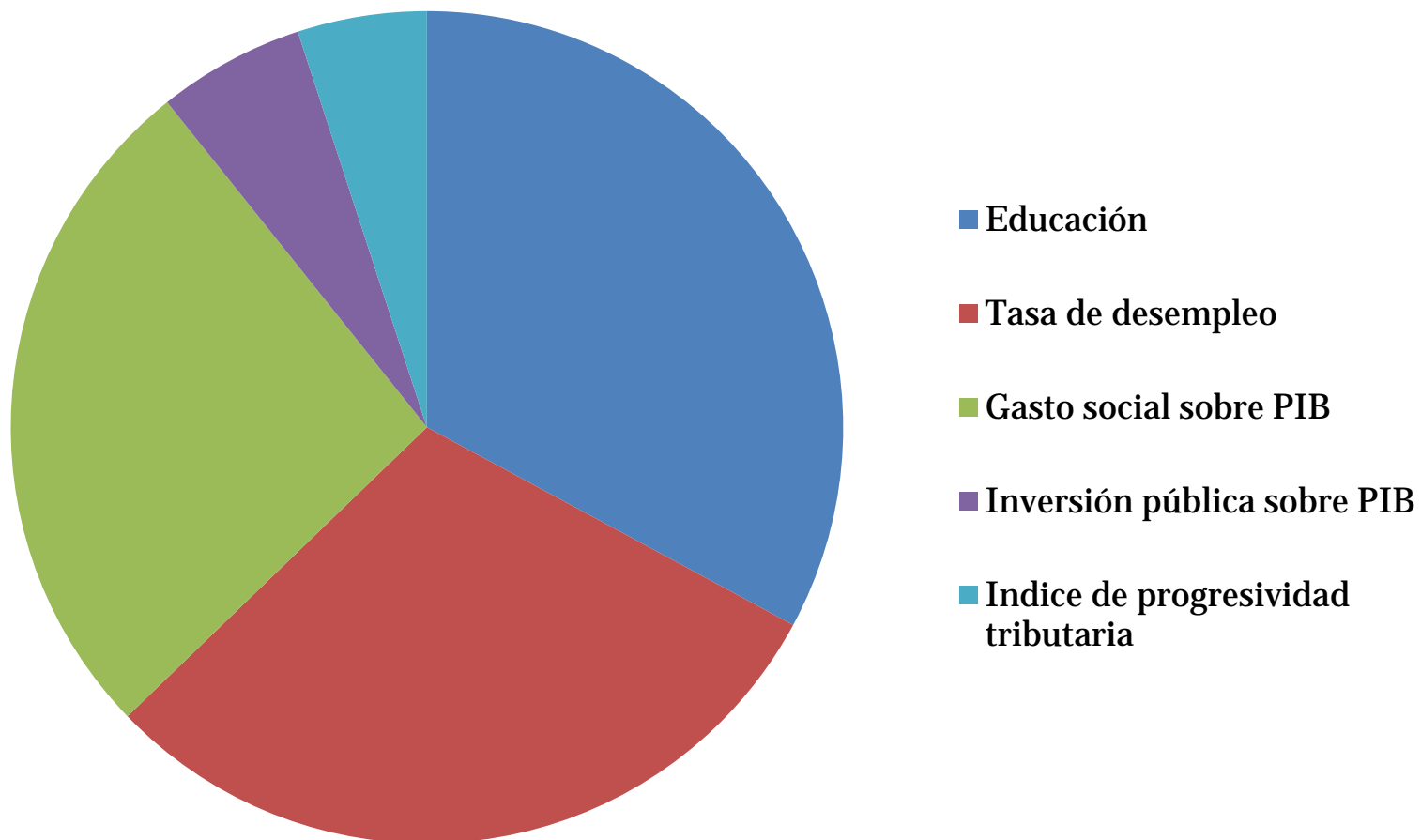
- Alta informalidad sumada a la evasión restringe las ya estrechas bases imponibles
- Uso extendido de gastos tributarios genera importantes pérdidas recaudatorias
- Extendido uso de regímenes simplificados



Incidencia de la política fiscal en los países de América Latina

CONTRIBUCION DE VARIABLES EN EL CAMBIO EN EL GINI ENTRE 2000-2011 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES)

cambio en el Gini: -0.044



Motivación y objetivos

- ✓ Desafío para la región: continuar con la reducción de la desigualdad
- ✓ Proyecto con Eurosocial
- ✓ Objetivo: evaluar los efectos de los impuestos directos y transferencias públicas sobre la distribución del ingreso disponible en países de AL
- ✓ Aplicar una metodología estándar
- ✓ Identificar aquellos instrumentos que sean más eficaces para redistribuir el ingreso
- ✓ Simular propuestas de reformas

Marco analítico y definiciones de ingreso

Sueldos y salarios

+ Ingreso por cuenta propia

+ Rentas de la propiedad =

1. Ingreso de factores

+ Pensiones profesionales y privadas

+ Transferencias privadas y otros ingresos en efectivo =

2. Ingreso de mercado

+ Prestaciones en efectivo de la seguridad social

+ Transferencias públicas en efectivo =

3. Ingreso bruto

- Impuesto a la renta personal y contribuciones a la seguridad social de los trabajadores =

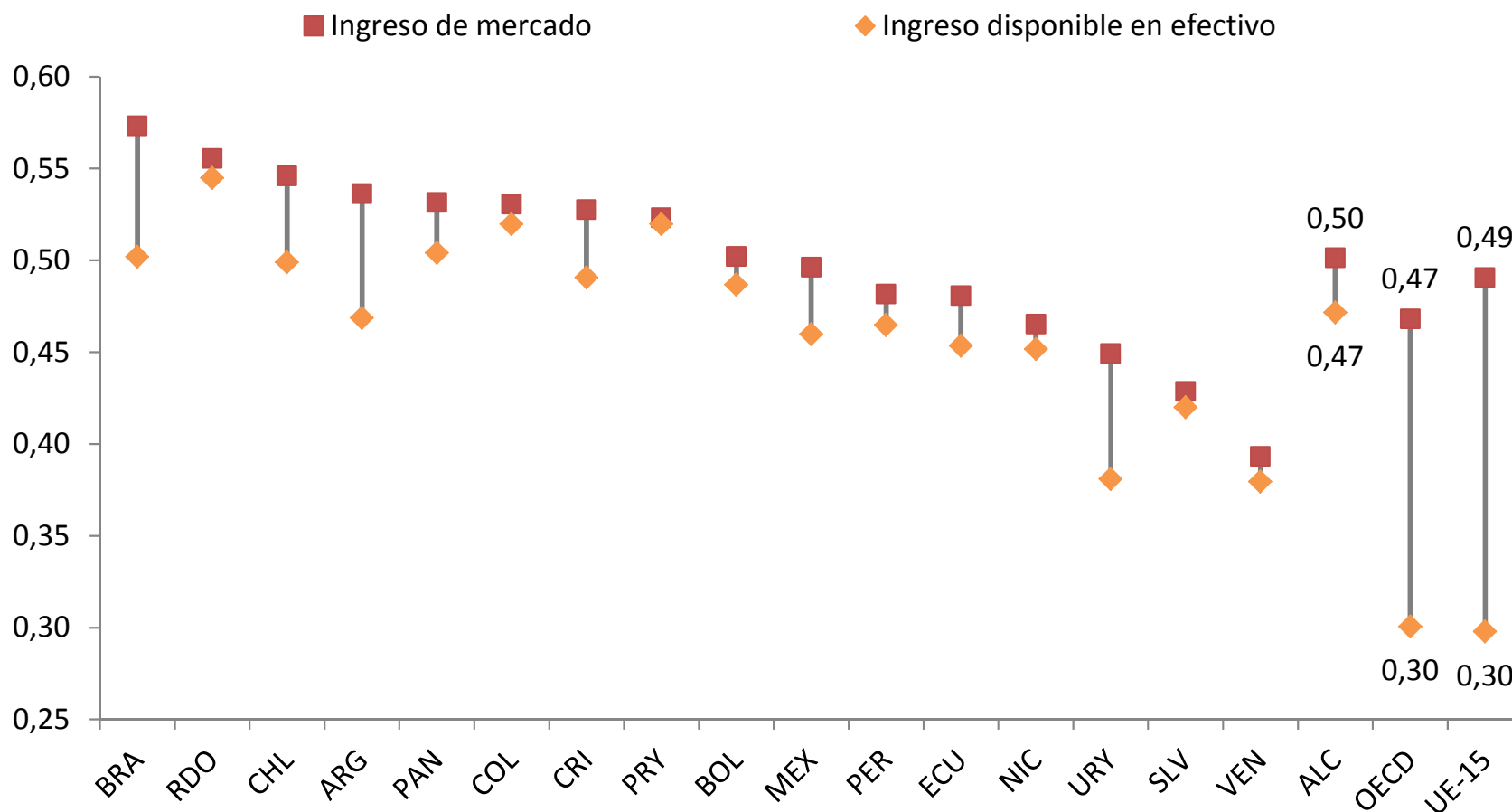
4. Ingreso disponible en efectivo

+ Transferencias públicas en especie =

5. Ingreso disponible extendido

La política fiscal juega un papel limitado para mejorar la distribución del ingreso en AL

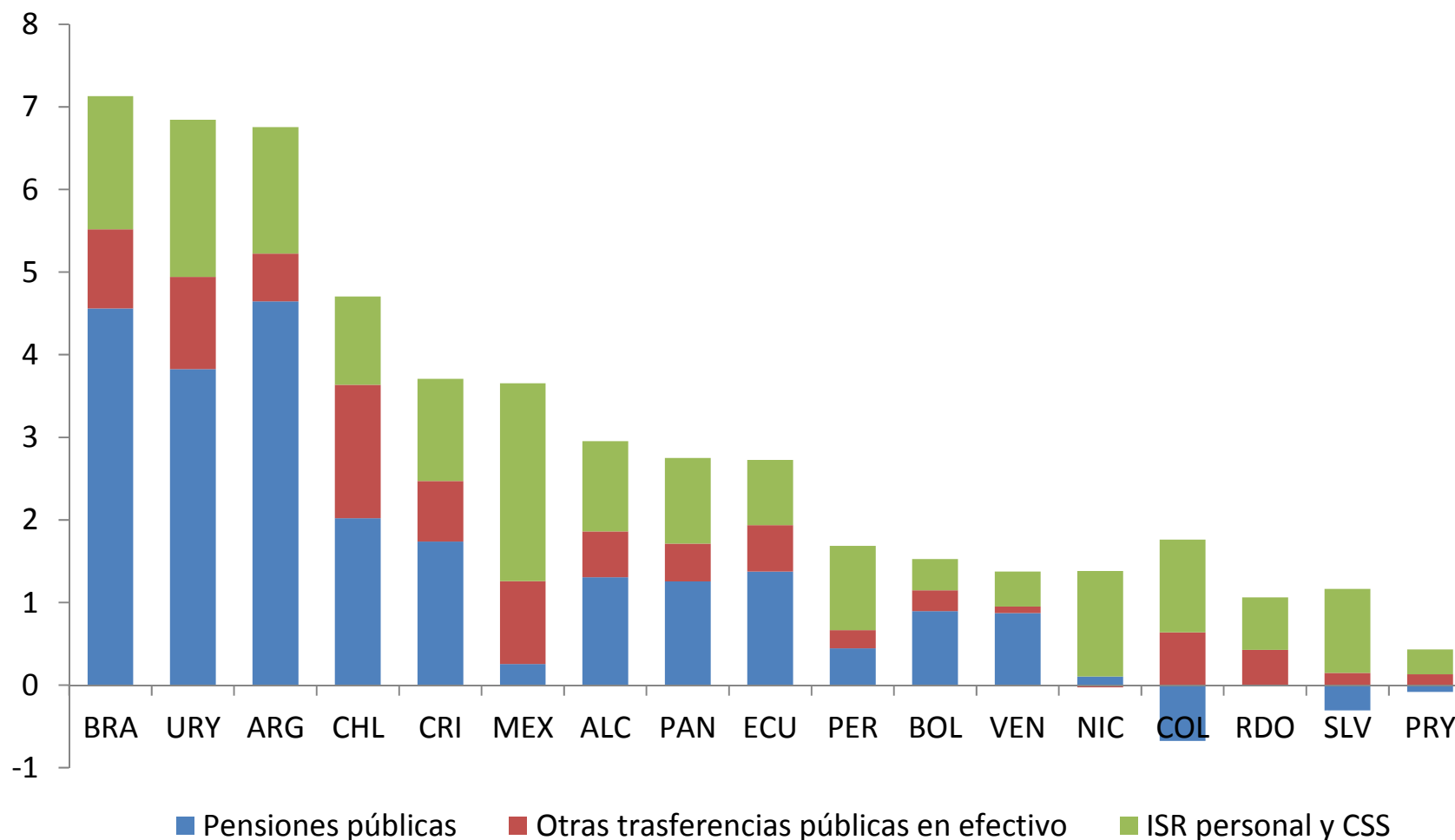
AMERICA LATINA Y OCDE: DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE MERCADO Y DE LOS INGRESOS DISPONIBLES - Población total (Índices de Gini – Alrededor de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares para América Latina y OECDSTAT.

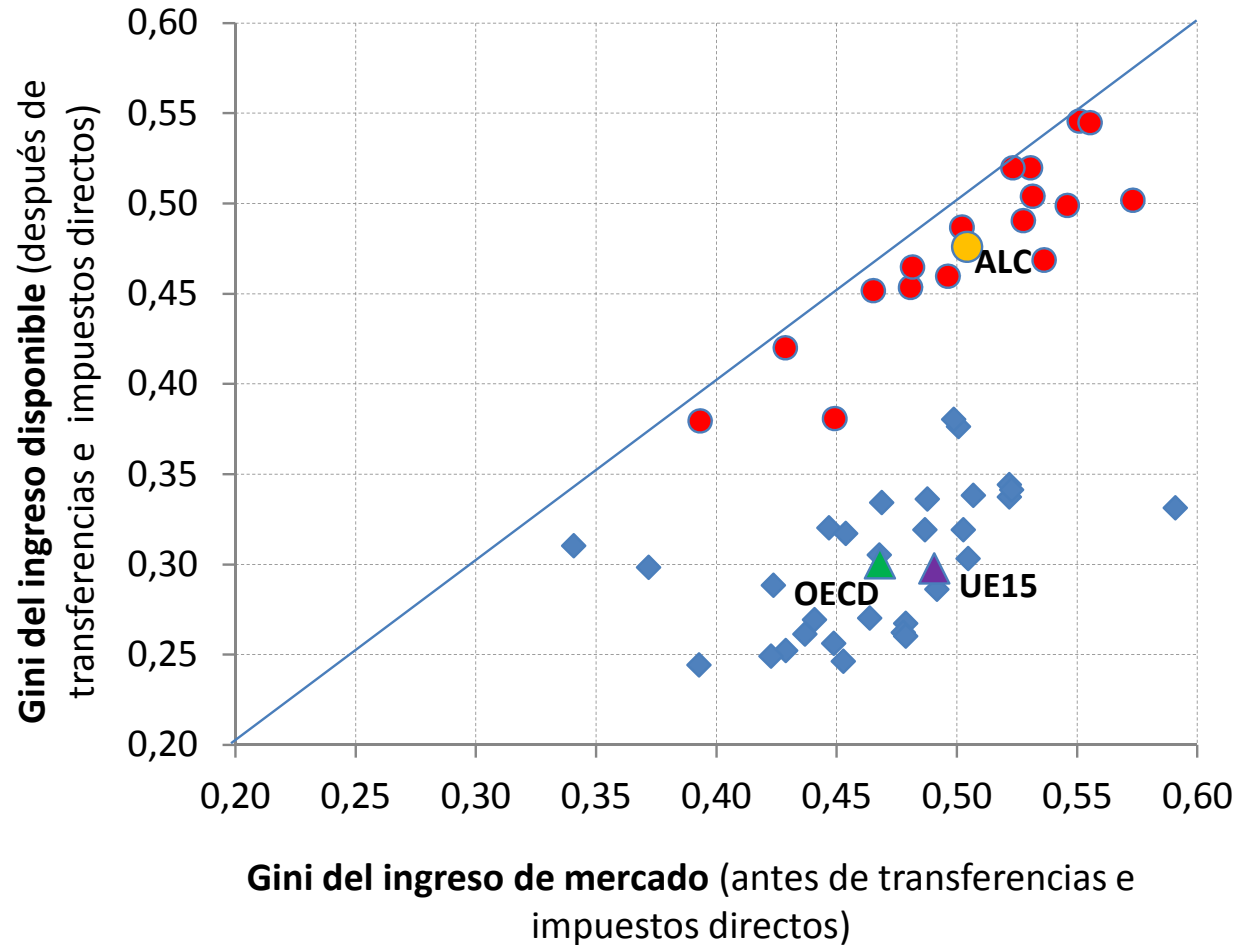
En general el impacto de las pensiones y transferencias públicas es más significativo

AMERICA LATINA: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA FISCAL
En puntos de Gini - Alrededor de 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

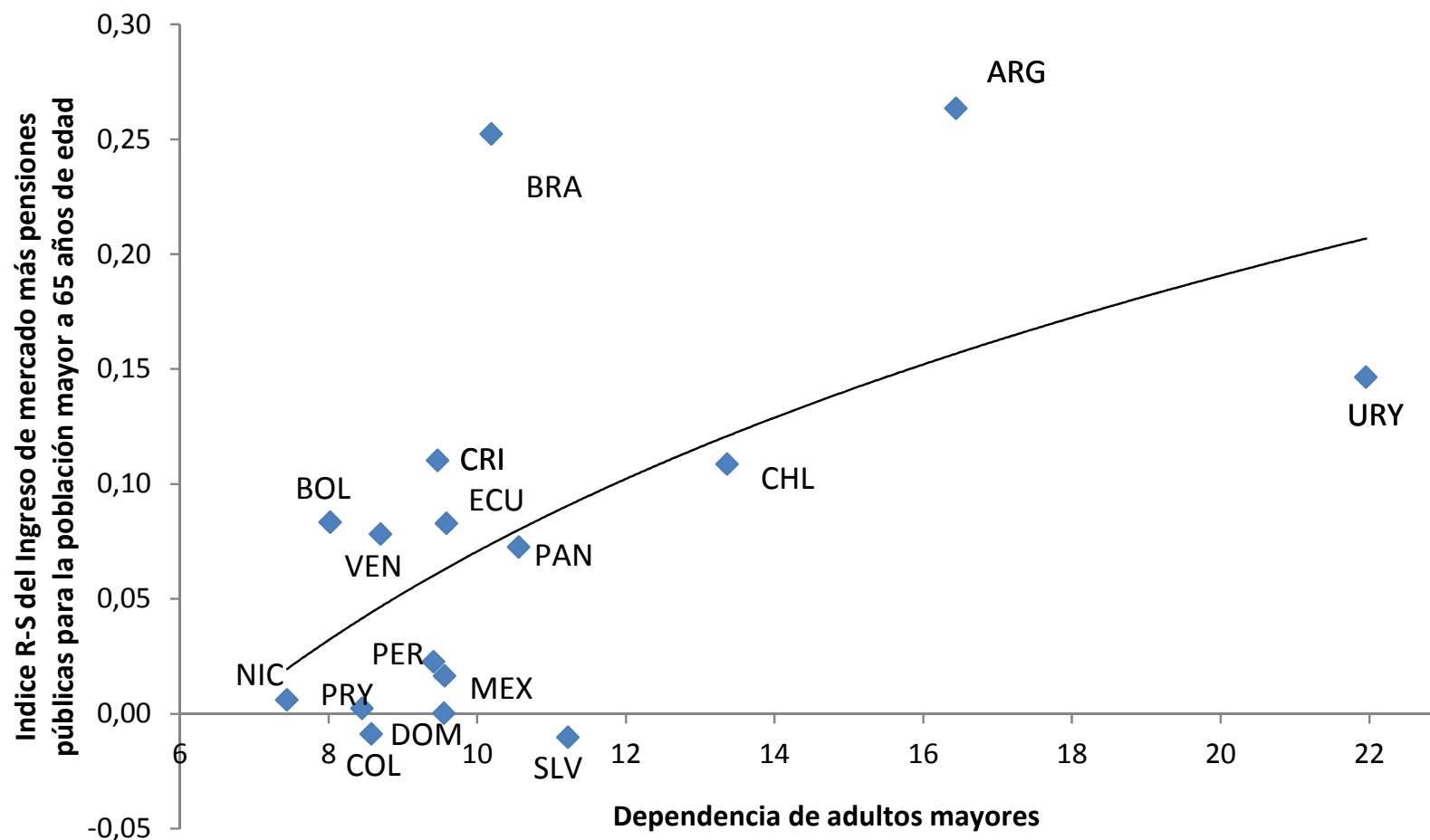
Los países de AL parten de un Gini para los ingresos de mercado ligeramente superior a la OCDE, pero luego de la acción fiscal sus valores son muy diferentes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares para América Latina y OECDSTAT.

... y la reducción es mayor en países con tasas de dependencia más altas

AMERICA LATINA: RELACIÓN ENTRE LA REDUCCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI POR EFECTO DE LAS PENSIONES PÚBLICAS Y LA TASA DE DEPENDENCIA DE ADULTOS MAYORES - *Población en edad de retiro*



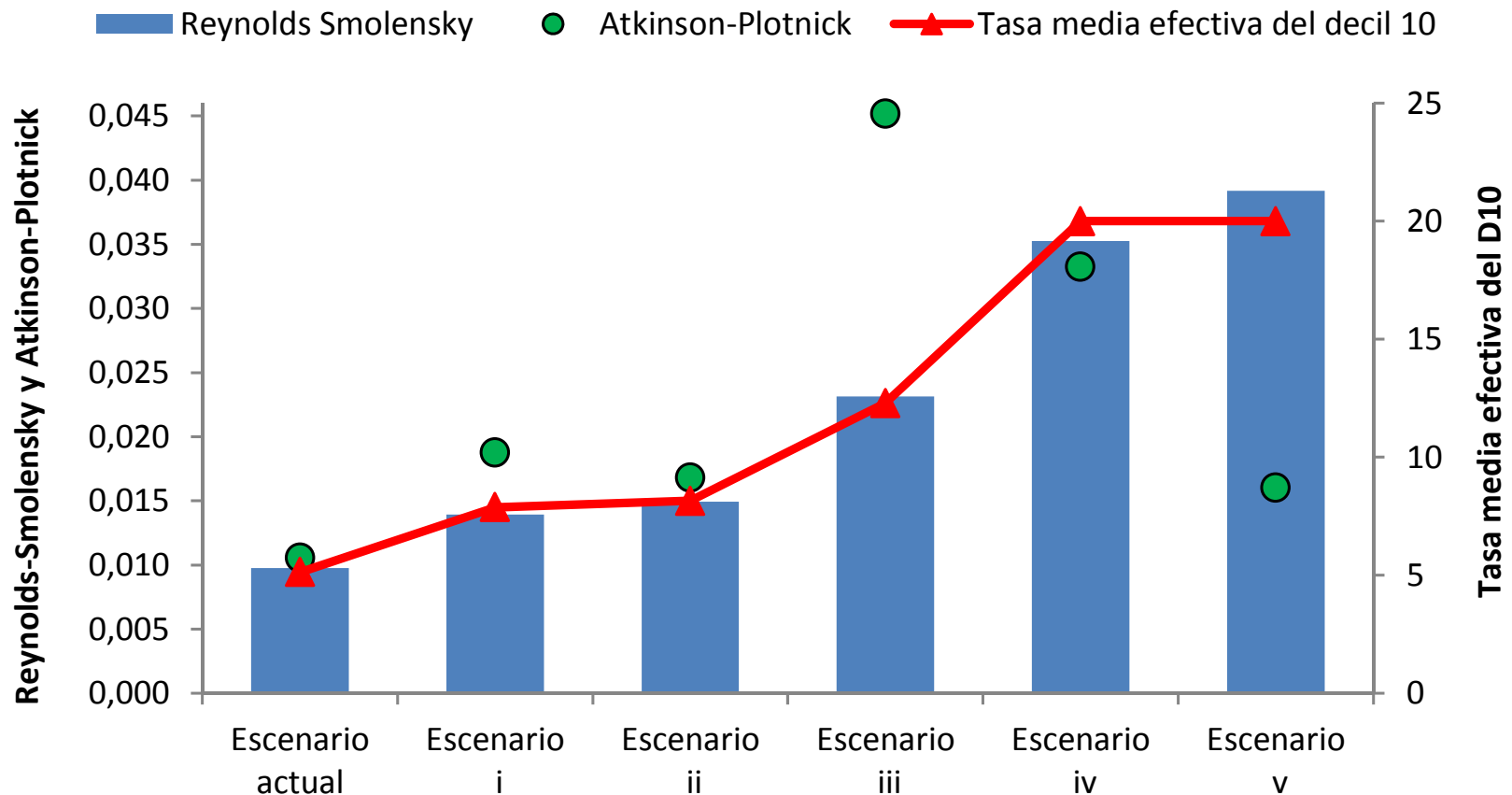
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares y CELADE, Base de datos de población.
Nota: R-S Reynolds Smolensky.

Simulaciones de políticas

- ✓ Simulaciones de cambios en la estructura del IRPF
 - i. IRPF sin gastos tributarios
 - ii. IRPF familiar
 - iii. IRPF estándar
- ✓ Simulaciones de cambios en la recaudación del IRPF
 - iv. Aumentar la tasa efectiva del último decil a 20%
 - v. La simulación anterior incluyendo un aumento del 10% para los deciles 8 y 9
- ✓ Redistribuir los recursos adicionales a los 3 primeros deciles

Existe espacio para ampliar el poder redistributivo del IRP en la región

AMERICA LATINA: TASA MEDIA EFECTIVA DEL DECIL 10, REDISTRIBUCIÓN Y EFECTO REORDENAMIENTO DEL IRP BAJO DISTINTOS ESCENARIOS - *Alrededor de 2011*

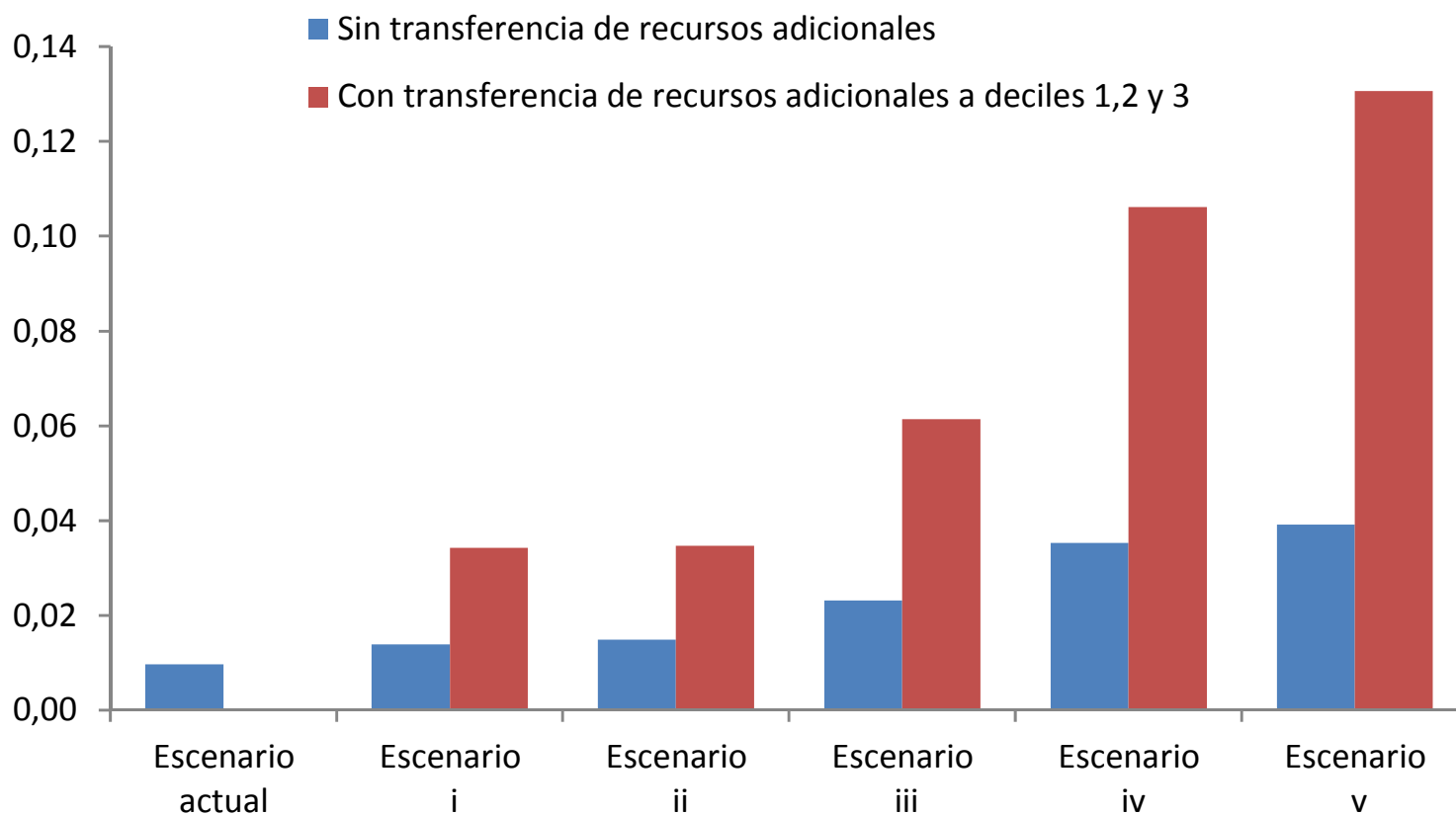


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: Escenarios sin redistribuir la recaudación adicional hacia los deciles inferiores. Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto estándar; iv- Tasa de 20% al D10 y v- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

El índice de Gini podría disminuir entre 3 y 13 puntos porcentuales cuando se redistribuye la recaudación adicional

AMERICA LATINA: REDUCCIÓN EN EL COEFICIENTE DE GINI DEBIDO AL IRP BAJO DISTINTOS ESCENARIOS
Índice de Reynolds-Smolensky

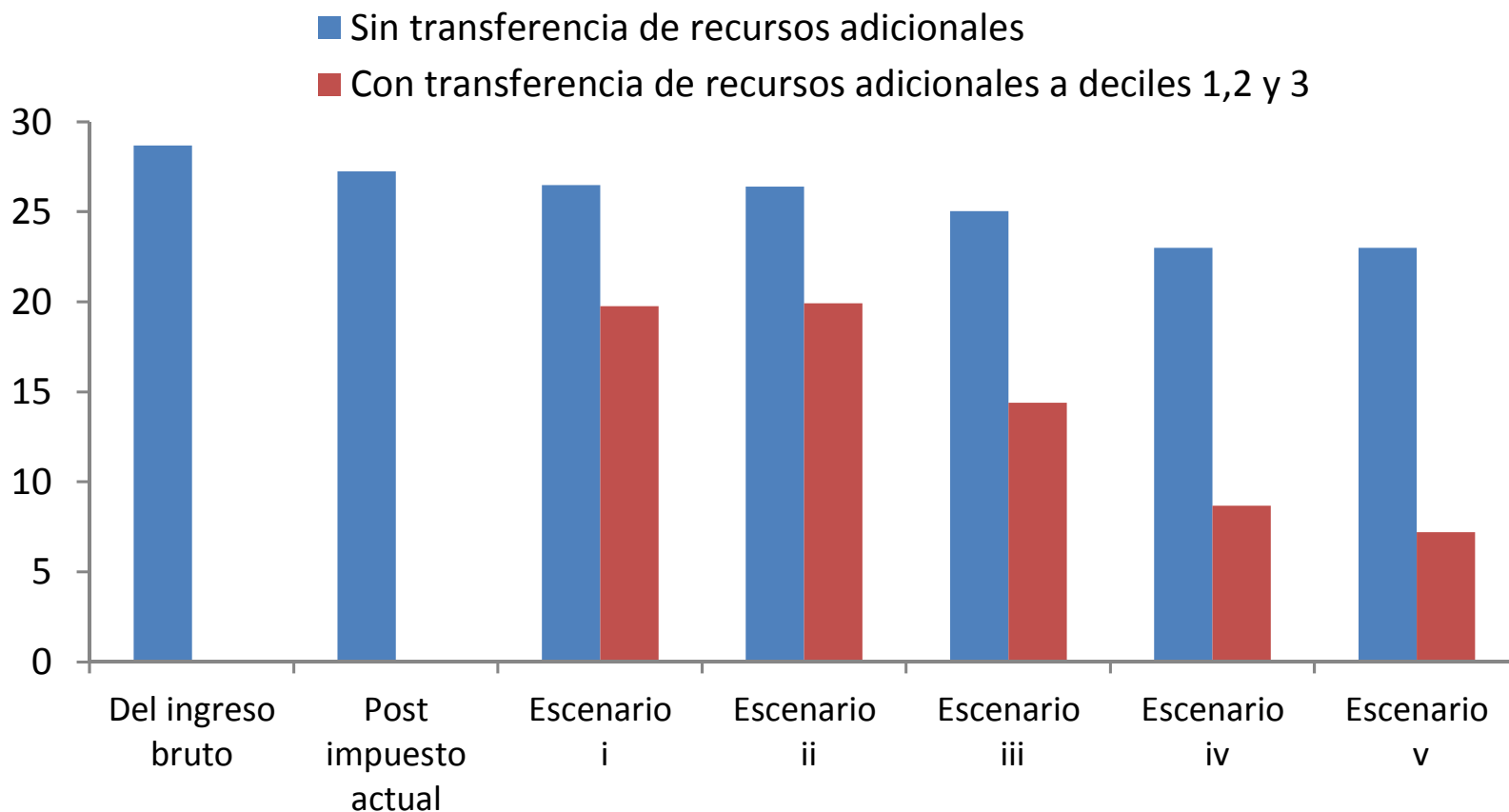


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto estándar; iv- Tasa de 20% al D10 y v- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

El ratio de ingresos entre D10 y D1 se ubicaría en un rango entre 7 y 20 según el escenario

AMERICA LATINA: RELACIÓN DEL INGRESO MEDIO PER CÁPITA ENTRE EL DECIL 10 Y EL DECIL 1 BAJO DISTINTOS ESCENARIOS- *En número de veces*

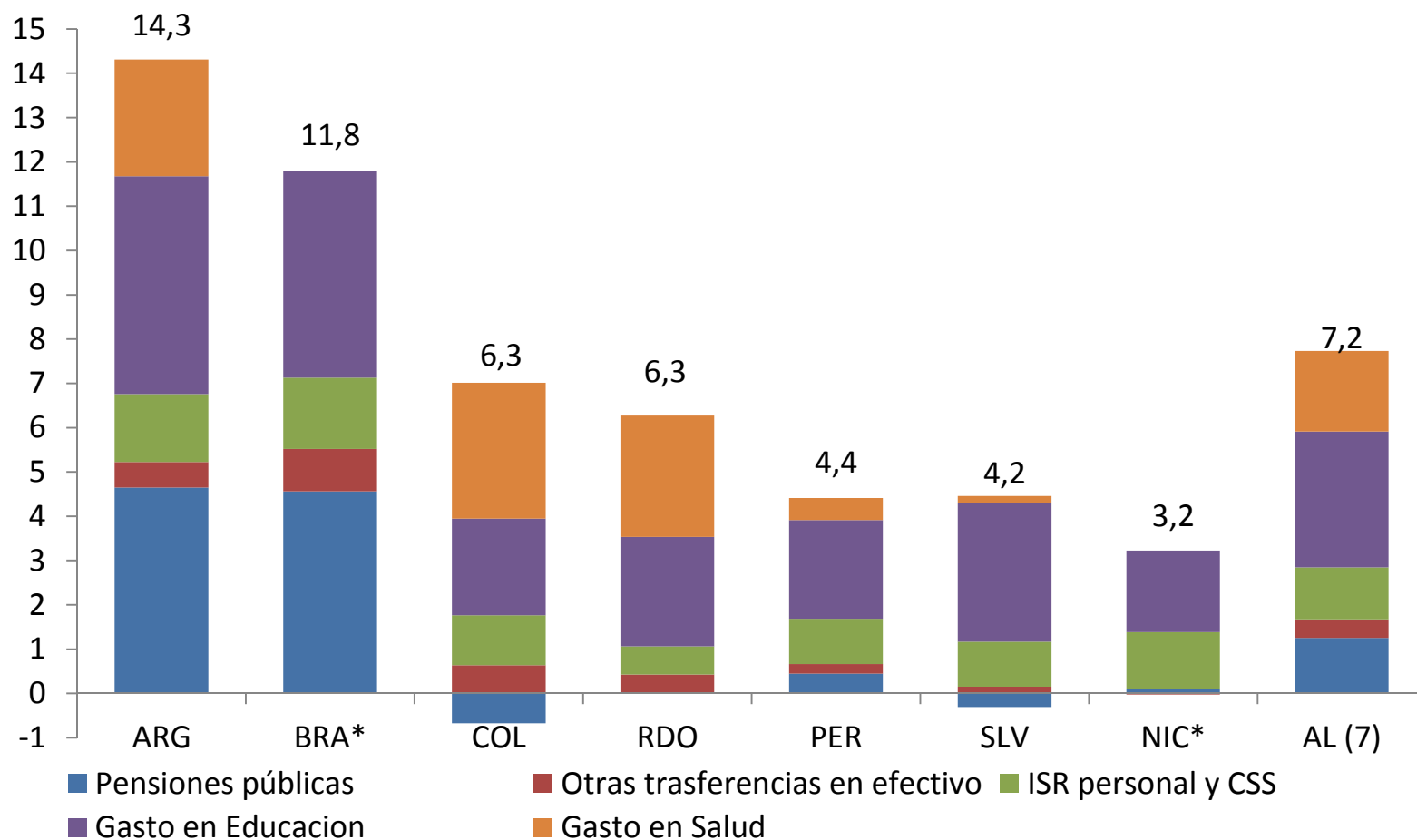


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: Escenarios: i- IRPF sin gastos tributarios; ii- Impuesto familiar; iii- Impuesto estándar; iv- Tasa de 20% al D10 y v- Tasa de 20% D10 y 10% D 8 y 9.

El gasto público en especie disminuye más la desigualdad que las transferencias monetarias y los impuestos directos

AMERICA LATINA: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA FISCAL
En puntos de Gini - Alrededor de 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Conclusiones y desafíos

- El análisis de los tramos más ricos de la población resulta muy útil en la medida que permita complementar las mediciones convencionales sobre desigualdad, compatibilizando la información fiscal proveniente de las declaraciones juradas con los datos obtenidos a través de las tradicionales encuestas de hogares.
- En el caso de los países de América Latina este tipo de estudios es bastante reciente o muy escaso. Profundizar el análisis con nuevos estudios a partir de la mejora de la información existente incorporando nuevas herramientas de análisis, como ajustes por subdeclaración de ingresos o datos de declaraciones juradas de impuestos.

Conclusiones y desafíos

- Incorporación de altos ingresos y la utilización de datos tributarios abre una interesante agenda de investigación para estudios de desigualdad, complementa la información de encuestas de hogares
- Permite también evaluar posibles reformas tributarias que permitan fortalecer el músculo distributivo de nuestros sistemas impositivos
- Esta línea de trabajo implica dos desafíos
 - Desafío para los sistemas estadísticos: su alcance y potencialidad en alguna medida dependen de la calidad e integración de estos sistemas estadísticos
 - Desafío para las autoridades tributarias: Para la continuidad de la medición se precisa acceso regular a registros tributarios

Comentarios finales

- ✓ Las transferencias monetarias y el IRP cumplen un rol limitado en la reducción de la desigualdad en AL: el coeficiente de Gini cae solo un 6% (36% en la OECD)
- ✓ Para la población en edad de jubilarse, el Gini se reduce un 16% (60% en la OECD)
- ✓ Los mayores efectos igualadores ocurren en Argentina, Brasil y Uruguay, seguidos por Chile, Costa Rica y México.
- ✓ El impacto en Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana es muy reducido.

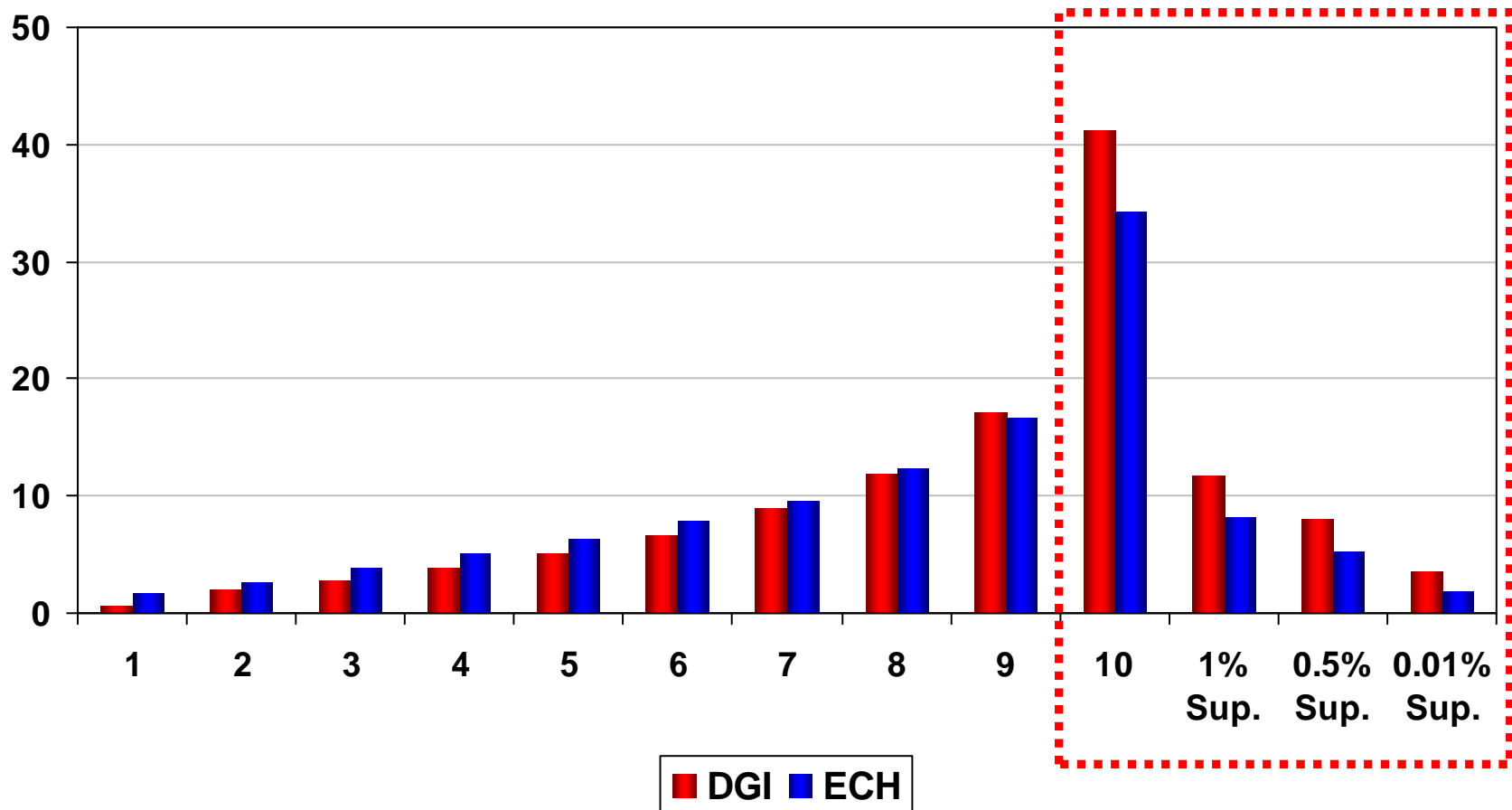
Comentarios finales

- ✓ En promedio, un 63% de la reducción del Gini en AL proviene de las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones) y el resto del impuesto sobre la renta y el pago de las contribuciones a la seguridad social.
- ✓ Las simulaciones de potenciales reformas al ISR personal muestran que existe espacio para ampliar su poder redistributivo en la región.

Comentarios finales

- ✓ El índice de Gini para 7 países de AL cae de 0,51 a 0,44 después de transferencias en efectivo, especie e impuestos directos (OECD: de 0,47 a 0,24 y UE-15; de 0,49 a 0,23)
- ✓ Posibles ampliaciones del trabajo:
 - Estimar el impacto del gasto público en salud y educación para más países de AL
 - Considerar diferentes momentos en el tiempo
 - Estimación de la incidencia del IVA
 - Considerar la información de los registros impositivos para captar al 1% de mayores ingresos

Uruguay: ECH registra menor participación de grupos de altos ingresos en ingreso total



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE y registros DGI.