

9

La redistribución de la renta

«Los pasteles y otros candidatos a la (re)distribución no aparecen por arte de magia. Se presentan en el mundo con unas pretensiones hacia ellos ya incorporadas como resultado de unos títulos que se generan en el seno de los procesos productivos».

R. NOZIK,
Anarchy, State and Utopia. Blackwell, cop, Oxford, 1974.

UN *locus classicus* del análisis de los objetivos de la política económica ha sido la pertenencia de la distribución de la renta exclusivamente al mundo de la ética o su constitución como fin básico de la acción pública, con el mismo rango que pueda tener la política de estabilidad o de crecimiento económico.

La propia existencia del debate y conflicto entre eficiencia y equidad, que se ha vinculado a los fallos del mercado y los fracasos del sector público, permite traspasar el umbral de la consideración teórica de este objetivo de redistribución de la renta que constituye una base de justificación moral de la sociedad (sobre todo en relación con los grupos de excluidos) y de medición de la justicia existente en la misma.

Como han puesto de manifiesto diversos autores, la Economía surgió como consecuencia de la acción investigadora de personas interesadas por *problemas de naturaleza ética*. El camino hacia la independencia, empujada la ciencia económica por el positivismo lógico y las ciencias duras como la Física newtoniana, es relativamente reciente. Sin embargo, en los últimos tiempos parece producirse un distanciamiento excesivo entre la economía y la ética que, como señala Sen, produce un doble daño:

— El descuido de la visión ética de la motivación.

- El olvido del análisis de aspectos económicos relevantes para la consideración de cuestiones éticas.

En este capítulo se analizan, en primer lugar, los conceptos básicos y las causas de la desigualdad. Seguidamente se revisan las principales formas de medición. El capítulo se cierra con el estudio de las principales medidas que pueden utilizarse para tratar de mejorar la distribución de la renta en el marco del conflicto entre eficiencia y equidad.

9.1 LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA. CONCEPTOS BÁSICOS Y CAUSAS DE DESIGUALDAD

La distribución de la renta puede analizarse desde cuatro perspectivas fundamentales: funcional, personal, espacial y sectorial.

La distribución *sectorial* de la renta suele encuadrarse, desde el punto de vista teórico, dentro del estudio de las políticas de oferta en relación con los cambios estructurales en el Producto Interior Bruto (observándose, por ejemplo, el relativo declive del sector agropecuario y el crecimiento de la industria y de los servicios durante los últimos decenios). La distribución *espacial* se refiere a las diferencias que pueden existir en los niveles de renta desde la perspectiva territorial, siendo objeto específico de análisis por parte de la economía regional. No se tratan, por tanto, en este capítulo las políticas sectoriales y espaciales de distribución de la renta, centrandó la atención en los aspectos *funcionales* y *personales*.

Distribución funcional de la renta

La distribución funcional (o factorial) muestra cómo se reparte la renta generada en una economía entre todos y cada uno de los factores de producción.

Los factores generalmente considerados son el trabajo y el capital, aun cuando también deben tenerse en cuenta las rentas mixtas (como las rentas consolidadas de los comerciantes, dentistas, abogados, agricultores...) y las rentas obtenidas por el sector público (que comprende las procedentes de la propiedad y la actividad empresarial de las Administraciones Públicas, los impuestos sobre sociedades y empresas, deducidos los intereses pagados por la Deuda Pública).

La distribución funcional de la renta fue estudiada por los autores clásicos, que normalmente sólo distinguían entre terratenientes, capitalistas y trabajadores. David Ricardo estableció la distinción entre rentas de la tierra, beneficios y salarios, considerando que la renta de la tierra y los beneficios se obtenían residualmente y que la distribución del producto se basaba en la cantidad y fertilidad de las tierras, la tecnología aplicada y el volumen del fondo de salarios y el número de trabajadores.

Dentro de las teorías posricardianas, el principio de la productividad marginal plantea que la distribución de la renta entre los diversos factores de producción se realiza en función de su *contribución marginal* a la obtención del producto final. Posteriormente, se ha desarrollado un gran número de teorías y trabajos empíricos sobre las participaciones relativas en la distribución funcional de la renta. Entre los elementos determinantes más estudiados se pueden citar las variaciones en la cantidad de factores, la elasticidad de sustitución entre los mismos y las modificaciones tecnológicas.

Distribución personal de la renta y causas de la desigualdad

La distribución personal se refiere al reparto entre los individuos o las familias de la sociedad una vez descontados los impuestos y cuotas sociales y añadidas las transferencias económicas que se realicen a los hogares por los poderes públicos (pensiones y subvenciones). El estudio de la distribución personal de la renta es independiente del sector en el que se produzcan, de la región de la cual provengan o del factor productivo que remuneren. Desde esta óptica, la atención se centra en la dispersión de las rentas de los hogares con respecto a su valor medio.

Desde el punto de vista de la justicia económica, hay que distinguir entre equidad categórica y vertical.

- ***Equidad categórica***

El principio de equidad categórica se fundamenta en la idea de que todos los individuos tienen derecho a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes. Desde el punto de vista de la redistribución personal de la renta, el principio de equidad categórica centra su atención en los grupos de más bajos ingresos (las decilas inferiores), tratando de garantizar estándares mínimos de bienes a los sectores de la población más desfavorecidos y de evitar situaciones de pobreza extrema.

- ***Equidad vertical***

A diferencia de la equidad categórica, el principio de equidad vertical plantea la disminución de la desigualdad global entre todos los grupos o rangos de distribución personal de la renta. En el límite de la aplicación del principio de equidad vertical, cada decila de población se apropiaría de un 10% de la renta total, desapareciendo de hecho la clasificación entre decilas por tramos de renta (todas las rentas serían iguales) y llegando a una situación de igualdad absoluta en términos de rentas.

Los principales determinantes de la distribución personal de la renta son la herencia (material, genética o cultural), la inversión realizada en acumulación de factores (capital físico y humano, experiencia...), las diferencias en la retribución del trabajo y otros factores sociales.

El análisis de las *causas de la desigualdad* en la distribución de la renta ha dado lugar a una amplia literatura que se resume en el Cuadro 9.1, donde se recogen algunas de las principales teorías sobre este tema. Además de estas teorías, y con intención de mejorarlas y adaptarlas a la realidad, se han elaborado diversos modelos que consideran en sus análisis otros factores, tales como la inversión en capital humano, la herencia, factores estocásticos, etc.

La medición de las diferencias de ingresos a nivel personal (o por hogares) puede llevarse a cabo mediante algunos indicadores y técnicas que examinaremos en el próximo epígrafe. Pero ¿cuáles son las raíces de la desigual distribución de rentas entre distintos individuos (familias) en el contexto de las economías de mercado? El tema merece algunos comentarios adicionales que centraremos en las dos grandes fuentes de ingresos personales: las rentas provenientes del trabajo y de la propiedad.

Una parte muy importante de los ingresos familiares procede del *trabajo personal*. Pero las retribuciones del trabajo muestran en todos los países una amplia dispersión que obedece a distintas razones.

Cuadro 9.1. Resumen de algunas teorías sobre las causas de la desigualdad en la distribución de la renta

Teorías	Principales ideas planteadas
1. Teoría estocástica	<ul style="list-style-type: none"> • El azar y los sucesos aleatorios son los principales determinantes de la distribución de la renta.
2. Cualidades personales	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las discrepancias entre habilidades y capitales de las personas. • Estudio del medio hogareño. • Estudio de la formación y de la inversión en capital humano como factores clave en la distribución de la renta.
3. Teoría del ciclo vital	<ul style="list-style-type: none"> • Establece una relación paralela entre el ciclo vital humano y las ganancias obtenidas durante el mismo. • Las ganancias de los individuos aumentan con la edad cronológica, hasta un punto próximo a la jubilación, en el que la tendencia invierte su signo. • Los elementos básicos condicionantes de este proceso son la experiencia y las elecciones individuales en gustos, formación laboral, riesgos, etc.
4. Procesos de elección:	
4.1. Elección individual	<ul style="list-style-type: none"> • La incertidumbre y la capacidad de asumir riesgos determinan las diferencias de rentas, así como el sistema impositivo y el régimen de propiedad vigente. • Adicionalmente considera otros factores, tales como la intensidad de la competencia, la habilidad y el azar.
4.2. Elección colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Plantea la existencia de acuerdos contractuales entre los miembros de una sociedad.

Las *diferencias personales* en términos de capacidad y de cualificaciones para el trabajo constituyen, sin duda, una de ellas, aunque no la única. Estas diferencias personales pueden responder a dos tipos de causas:

- a) Las de carácter biológico-hereditario (en las que también deben incluirse las resultantes del entorno social), como el coeficiente de inteligencia, la fuerza, la estatura, etc.
- b) Las resultantes de la formación e inversión en capital humano.

La evidencia empírica de distintos países no permite fundamentar la desigualdad en razones de tipo biológico. La dispersión de las rentas es mucho mayor que la dispersión de las características personales citadas en a).

Por el contrario, la evidencia parece indicar que los ingresos percibidos a lo largo de la vida profesional está muy relacionada con el nivel de educación. Los ingresos que normalmente pueden obtener los graduados universitarios superan ampliamente los costes que implica adquirir las cualificaciones necesarias, mientras que las personas sin apenas cualificación suelen tener siempre bajas retribuciones y escasas posibilidades de mejoras en su trabajo. Aun así, a igualdad de esfuerzo y costes, persisten las diferencias entre profesionales.

Otra fuente de desigualdad es la *intensidad en el trabajo*, la cual varía mucho entre individuos. Quienes trabajan sólo lo necesario para satisfacer sus necesidades y disfrutar del tiempo libre accederán a niveles de ingresos menores que quienes, a igualdad del resto de las variables, sacrifican horas de ocio y de descanso. Las diferencias de renta motivadas por esfuerzos desiguales no son consecuencia de la desigualdad de oportunidades.

Además de los factores mencionados, *el azar*, *la discriminación* (por razones de sexo, raciales...) y *la exclusión de algunas ocupaciones* pueden jugar un importante papel en las diferencias provenientes del trabajo personal.

La desigual *distribución de la riqueza* condiciona las diferencias en cuanto a las *rentas de la propiedad*. La acumulación de riqueza (capital) permite obtener rentas que ahondan la desigualdad en la distribución personal. ¿Cuáles son los orígenes de esta acumulación?

Resulta evidente mencionar, en primer lugar, la *herencia*. Muchos propietarios han obtenido sus bienes de esta forma, transfiriéndose los mismos de una generación a otra.

En segundo lugar debe citarse la acumulación originada en el *ahorro* de los individuos durante su vida de trabajo. Las teorías del ciclo vital de los ingresos y el ahorro explican diversos comportamientos de esta naturaleza.

Finalmente, según otras corrientes de análisis, la riqueza actual no es más que la retribución de quienes, en su momento, decidieron *asumir riesgos extraordinarios*, normalmente en contextos con una elevada incertidumbre. El mercado retribuye la asunción de riesgos cuando éstos son coronados por el éxito.

Determinar el peso o la ponderación de cada uno de estos factores, u otros que pudiesen haber sido omitidos de un listado tentativo, es, nuevamente, materia de estudios empíricos. Las diferencias por países son en este sentido muy notables, y se derivan de los antecedentes históricos, de las normas legales que han regido y rigen la sociedad, del propio funcionamiento del mercado (véase el Recuadro 9.1) y, por supuesto, de otros factores sociales y culturales.

RECUADRO 9.1. EL MERCADO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Recuérdese que los mercados competitivos son especialmente idóneos para resolver los problemas del *qué* y del *cómo*, es decir, las cuestiones relacionadas con la asignación de los recursos entre los sectores y la elección de la mejor técnica para producir una mercancía. Pero los mercados no tienen ningún talento especial para hallar la mejor solución a la cuestión del *para quién*...

La teoría de la distribución se refiere a la forma en que están distribuidas la renta y la riqueza en una economía, a la asignación inicial de los facto-

res de producción (tierra, trabajo y capital) y a los precios que reciben estos factores en los mercados. Los principales conceptos estudiados son la renta (el flujo de salarios, sueldos, rendimientos de la propiedad y transferencias recibidas durante un período) y la riqueza (el *stock* neto de activos poseídos en un momento dado del tiempo).

P. Samuelson y W. Nordhaus: *Economía*.
13.^a edición. McGraw-Hill.
Madrid, 1990, pág. 757.

9.2 LA MEDICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Entre los diversos indicadores que miden la distribución de la renta se van a considerar la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini, el índice de desigualdad sigma y los indicadores de pobreza.

1. Curva de Lorenz

Es un medio de representación gráfica de la desigualdad en la distribución de la renta personal o familiar, aunque como técnica puede utilizarse para representar otras formas o tipos de desigualdad. Los valores que configuran el perfil de la curva son los porcentajes de renta acumulados por los percentiles de población que estemos considerando.

La igualdad absoluta viene dada por la diagonal del diagrama representado en la Figura 9.1. La desigualdad absoluta (99 personas de cada 100 no disponen de renta que es acaparada por el restante miembro de la sociedad) se representa por la línea discontinua en ángulo recto. Cualquier distribución real de la renta debe encontrarse entre ambos extremos.

Cuanto más alejada está la curva de Lorenz de la línea de equidistribución, mayor será la concentración de la renta. La distribución real de la renta (después de considerar los impuestos y las transferencias) se muestra mediante la curva que se halla por debajo de la de igualdad absoluta (el área A señala la desigualdad de las rentas).

Una forma de presentar las diferencias estadísticas en la distribución de la renta consiste en definir decilas de ingresos (la primera decila agrupa el 10% de las familias (individuos) con menores ingresos; la segunda decila, al 10%, con unos ingresos supe-

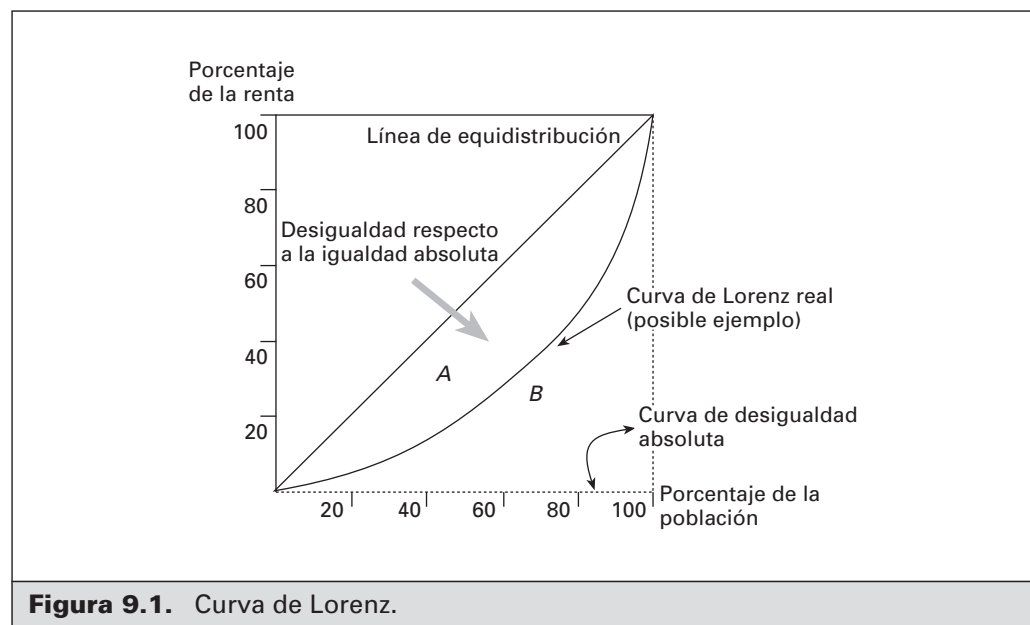


Figura 9.1. Curva de Lorenz.

riores al grupo anterior, y así sucesivamente) y la participación de la renta total que le corresponde a cada una de ellas.

2. *Coficiente de Gini*

Es un indicador de la desigualdad distributiva basado en las curvas de Lorenz.

Siendo A el área de concentración (área comprendida entre la línea de igualdad absoluta y la curva de Lorenz real) y B el área comprendida entre esta última curva y los límites de porcentajes de la renta y la población, podemos obtener el coeficiente de Gini ($A + B$, por lo tanto, es el área total por debajo de la línea de equidistribución):

$$\text{Coeficiente de Gini} = A/A + B$$

El índice de Gini tendrá valores comprendidos entre 0 y 1:

- 0: Distribución completamente igualitaria.
- 1: Distribución de máxima desigualdad.

3. *Índice de convergencia sigma*

Este indicador pretende estudiar la evolución temporal de la desigualdad. En un determinado año, el *índice de desigualdad sigma* se define como la desviación estándar del logaritmo de las rentas familiares.

Si hubiera equidistribución, el índice de desigualdad sigma tendría un valor 0. Si aumenta la desigualdad, el índice irá aumentando.

La convergencia sigma expresa la evolución temporal del índice de desigualdad. Habrá convergencia si disminuyen las desigualdades a lo largo del tiempo, y por lo tanto el índice de desigualdad. Se habla de divergencia si aumenta el índice de desigualdad durante un período de tiempo.

4. *Indicadores de pobreza*

La tasa de pobreza es el porcentaje de familias o individuos cuyos niveles de renta se sitúan por debajo de una cifra establecida como umbral. La pobreza se caracteriza por la insuficiencia de los ingresos para cubrir las necesidades básicas de las familias, aunque su definición es siempre relativa y discutible. De hecho, el umbral de pobreza debe modificarse periódicamente para tener en cuenta la inflación y la propia concepción de la pobreza en términos de satisfacción de necesidades.

Por otra parte, la tasa de pobreza varía considerablemente de unos grupos de población a otros (como se puede observar en el Caso de referencia 9.1).

La medición usual de la pobreza se realiza en términos relativos, utilizándose como límite un porcentaje de la renta media de la población. Así, por ejemplo, puede considerarse pobres a los individuos o familias cuyos ingresos estén por debajo del 50% de la renta media de la población.

En cualquier caso, el concepto de pobreza no puede flexibilizarse excesivamente, puesto que si considerásemos pobres al 10% de la población de un país con ingresos más reducidos siempre habría pobreza y nunca se podría erradicar, aunque aumentase

CASO DE REFERENCIA 9.1. ¿QUIÉN ES POBRE?

Este cuadro muestra que la tasa de pobreza varía extraordinariamente de unos grupos de la pobla-

ción a otros (datos correspondientes a Estados Unidos):

Grupo	Tasa de pobreza (%)
Total de personas	12,7
Blancos	8,2
Negros	26,1
De origen hispano	25,6
Asiáticos, procedentes de las islas del Pacífico	12,5
Niños (de menos de 18 años)	18,9
Ancianos (más de 64 años)	10,5
Hogares cuyo cabeza de familia es una mujer sin marido	33,1

Fuente: N. G. Mankiw (2002): *Principios de Economía*. McGraw-Hill, Madrid.

sensiblemente la prosperidad social de todos los miembros de esa sociedad, incluidos los que seguirían siendo considerados como los más pobres (véase el Caso de referencia 9.2).

Los indicadores a los que antes se ha hecho referencia —curva de Lorenz, coeficiente de Gini— son de suma utilidad para cuantificar el grado de desigualdad vertical existente en la distribución de los ingresos. Los indicadores de pobreza, por el contrario, permiten aproximarse cuantitativamente a la idea de equidad categórica. A estos efectos, el índice más utilizado es:

$$P_{\Phi} = (1/N) \times \sum_{i=1}^Q + [(Z - y_i)/Z]^{\Phi}$$

CASO DE REFERENCIA 9.2. EVOLUCIÓN DE LA RENTA EN ESTADOS UNIDOS

En las últimas dos décadas se ha incrementado la desigualdad en Estados Unidos. Esto lo podemos observar en el *ranking* de las familias estadounidenses realizado por su nivel de renta; así, los podemos dividir en cinco grupos del mismo tamaño y calcular la renta media de cada uno de los cinco grupos de familias.

En la década de los noventa:

- Los más ricos, el 20% de las familias, tienen una renta media 10,6 veces mayor que el 20% de las familias más pobres.

- El 20% de las familias más ricas tienen una renta 3,0 veces mayor que la media del 20% de las familias.

En la década de los ochenta:

- Los más ricos, el 20% de las familias más ricas, tenían una renta mayor que el 20% de las familias más pobres.
- En los años noventa esta ratio se ha incrementado en 10,6 veces.

Fuente: Instituto de Política Económica e Informe de la Reserva Federal.

donde:

y_i = Renta del individuo i .

Z = Nivel de renta que define el umbral de pobreza. Son considerados pobres los individuos cuya renta es inferior a dicho umbral.

N = Población total.

Q = Número de pobres. Individuos cuyas rentas son inferiores al umbral Z .

Φ = Media de aversión a la pobreza. Cuanto mayor sea Φ , mayor es el peso que se concede a los pobres en peor situación.

P_Φ = Índice de pobreza dado el parámetro Φ .

El parámetro Φ puede tomar valores entre 0 e infinito. Cuanto mayor sea su valor, significará que se le otorga mayor importancia a la distancia que existe entre las rentas y_i y Z .

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre la evolución de la **distribución de la renta** a nivel internacional, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/renta.htm>

9.3 POLÍTICA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La política de redistribución de la renta pretende disminuir las desigualdades entre los perceptores de rentas altas y los de rentas bajas y, sobre todo, ayudar a satisfacer las necesidades básicas de aquellas capas de la población que perciben ingresos más reducidos.

La intervención estatal para reducir las desigualdades de rentas puede desarrollarse a través de diversos instrumentos en función de los objetivos perseguidos (grado de igualdad deseado, impactos sobre la asignación de recursos, presión política de los diversos grupos de interés...).

Actualmente, son escasos los economistas que defienden la igualdad absoluta de ingresos entre los miembros de una sociedad, por los efectos negativos que esta situación provoca sobre la eficiencia y la asignación de recursos y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. Así, en términos generales, se ha señalado que la igualdad absoluta puede conllevar el «reparto de la pobreza» y no de la riqueza (véase el Recuadro 9.2).

El enfoque más aceptado por la literatura científica se fundamenta en la primacía de la *equidad*: los casos iguales deben tratarse del mismo modo y los desiguales de forma distinta, máxime si lo que se busca es la erradicación de la pobreza.

De los argumentos esbozados se pueden plantear tres líneas finalistas básicas de la política de redistribución de la renta:

- Disminución del nivel de concentración de la renta.
- Consecución de la igualdad de oportunidades.
- Permitir la integración social de los excluidos.

RECUADRO 9.2. EL REPARTO DE LA POBREZA

Un cuento apócrifo ruso —con implicaciones universales— explica de forma breve pero clara el problema del reparto de la pobreza.

«Boris tiene una cabra. Su compañero Iván no tiene nada. Una hada se aparece a Iván y le ofrece

la posibilidad de concederle un único deseo. Iván responde al hada: *Deseo que se muera la cabra de Boris*».

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos de política económica para la consecución de estos fines son muy variados y admiten diversas clasificaciones. Los gobiernos disponen de las políticas de gasto, impositiva, de rentas y de distribución de activos (recuérdese que una de las principales causas de desigualdad en la distribución de la renta es la distribución previa de riqueza existente en la sociedad).

Ahora bien, desde el punto de vista analítico y en la medida de lo posible, es necesario separar las políticas de impuestos y de gastos para poder medir el impacto de cada una de ellas sobre la redistribución: al estudiar alternativas *recaudatorias*, debe suponerse que se gastará neutralmente, y al analizar *programas de gasto*, que la recaudación también es neutral. Sólo así podrá conocer el efecto propio de cada medida.

1. La política impositiva

i) Impuestos indirectos

La imposición indirecta tal vez sea el instrumento recaudatorio que plantea mayores problemas a las autoridades económicas en el conflicto eficiencia-equidad. Supóngase que en la economía existen dos bienes, *i* y *j*, cuyos mercados se representan en la Figura 9.2 partes (a) y (b), respectivamente.

El gobierno puede alcanzar un determinado objetivo recaudatorio a través de un impuesto unitario sobre el consumo de *i* (t_i), sobre el consumo de *j* (t_j), o gravando ambos bienes. Obsérvese que la imposición sobre *i* (cuya función de demanda tiene una elasticidad-precio no nula) genera una pérdida de utilidad global representada por el área $AE_i^1E_i^0$. Mientras que la imposición indirecta sobre el bien *j* (cuya función de demanda es rígida y, por tanto, su elasticidad-precio es igual a cero) no provoca ineficiencia: el impuesto encarece el consumo, pero no distorsiona las decisiones sobre las cantidades consumidas; lo recaudado es exactamente igual a la pérdida de utilidad neta de los consumidores medida en términos monetarios, el área $P_j^0 P_j^1 E_j^1 E_j^0$.

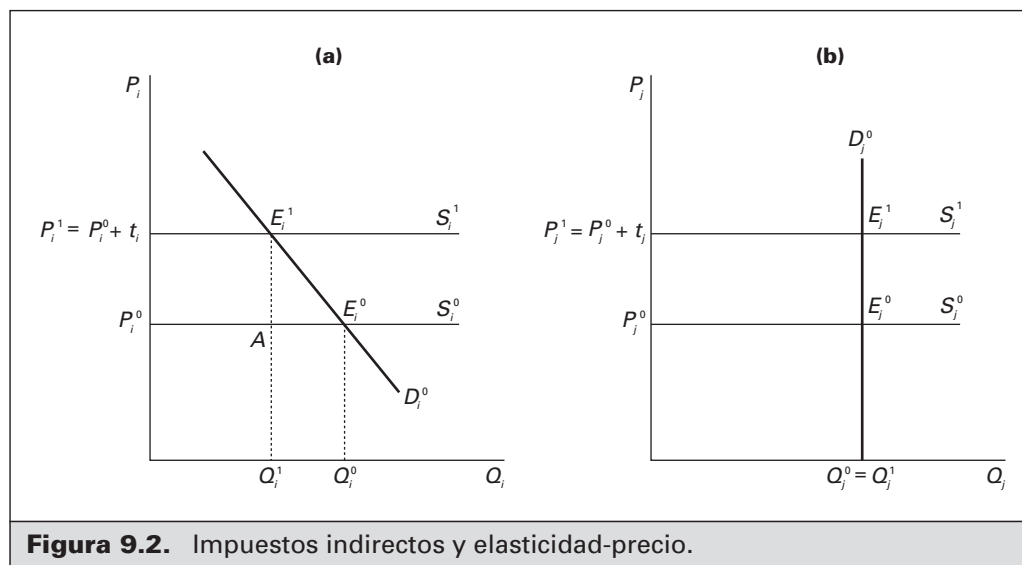


Figura 9.2. Impuestos indirectos y elasticidad-precio.

Por tanto, si el objetivo del gobierno es la eficiencia, es decir, recaudar lo más posible sin dar importancia a los efectos redistributivos, la regla de imposición óptima será gravar los bienes cuyas demandas sean menos elásticas. Cuanto mayor sea la elasticidad-precio de la demanda de los bienes gravados, mayores serán las pérdidas de eficiencia, pero, además, mayor deberá ser también la tarifa impositiva necesaria para alcanzar el objetivo recaudatorio propuesto, debido a la disminución de las cantidades negociadas (y por tanto de la base imponible) en el nuevo equilibrio.

Sin embargo, desde la perspectiva redistributiva, un sistema de imposición indirecta que grave en mayor medida a los bienes con demandas más rígidas puede ser regresivo. Esto ocurre si la demanda del bien i es realizada fundamentalmente por las personas con mayores niveles de ingresos, y el bien j es demandado por los individuos de menores rentas (o su adquisición significa una parte importante de sus ingresos totales): la imposición óptima desde el punto de vista de la eficiencia empeoraría la distribución de la renta.

Piénsese que el bien i son automóviles y el bien j alimentos. Como el porcentaje de gasto en alimentos de los más pobres sobre el total de sus gastos es elevado, la imposición sobre j recaerá en mayor medida sobre las personas de menos recursos. Habitualmente, las demandas de bienes de primera necesidad son más rígidas que las del resto de los bienes, especialmente los de lujo, y representan una parte importante del presupuesto de los sectores de bajos ingresos. Por tanto, si se desea que la imposición indirecta sea progresiva, deben gravarse más los bienes cuya proporción en el gasto de los individuos de menos renta fuera baja. Como estos bienes tienen una elasticidad-precio mayor, las políticas óptimas de imposición indirecta desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad son, generalmente, contrapuestas.

Desde otra óptica, se ha mencionado también que la imposición indirecta desincentiva el trabajo al encarecer el consumo con respecto al ocio. Este último bien, el ocio, no puede ser gravado, pero sí pueden serlo otros bienes complementarios del mismo (yates, alojamientos en hoteles, localidades de teatro, etc.). Esto serviría para que la imposición indirecta tuviera menos impacto negativo sobre la eficiencia. Esta política no sería incompatible con objetivos de equidad, pues el gasto dedicado al ocio representa una mayor proporción en el gasto total de las personas con mayores ingresos. Por tanto, gravar más los bienes complementarios del ocio sería una regla de imposición indirecta que disminuiría el efecto negativo sobre la eficiencia de gravar bienes con elevada elasticidad-precio.

ii) Imposición sobre la renta

El objetivo de progresividad del impuesto sobre la renta implica gravar de acuerdo con el principio de capacidad de pago, pues ésta aumenta más que proporcionalmente con la renta.

El grado de progresividad formal del impuesto sobre la renta dependerá de:

- a) La estructura tarifaria o de la escala de tipos impositivos.
- b) La existencia de mínimos exentos o impuestos negativos.
- c) La existencia de desgravaciones específicas en la base imponible y/o deducciones en la cuota.

a) La estructura de la tarifa.

Supóngase que un individuo i debe pagar un impuesto sobre la renta igual a T_i que es una función T de su renta y_i . Analíticamente:

$$T_i = T(y_i)$$

Se denomina **tipo medio sobre la renta**, Tme , a:

$$Tme = T(y_i)/y_i$$

Y se denomina **tipo marginal sobre la renta**, Tmg , a:

$$Tmg = \delta T_i / \delta y_i$$

Una estructura tarifaria sobre la renta es progresiva si el tipo medio crece al aumentar la renta. Será proporcional si el tipo medio permanece constante y regresiva si decrece. A veces, erróneamente, se sostiene que la escala de tipos es progresiva sólo cuando el tipo marginal es creciente, pero esto es así si no existen mínimos exentos o un impuesto negativo sobre la renta.

b) La existencia de mínimos exentos.

Un impuesto lineal sobre la renta con mínimo exento es el que puede expresarse de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} T_i &= 0 && \text{si } y_i \leq M \\ T_i &= (y_i - M) \cdot t && \text{si } y_i > M \end{aligned}$$

donde:

T_i = Pago impositivo del individuo i .

Y_i = Renta del individuo i .

M = Mínimo exento.

t = Tipo impositivo único, siendo $0 < t < 1$.

La estructura tarifaria para un impuesto de estas características puede examinarse en la Figura 9.3. Los individuos cuyas rentas sean menores e iguales que M no tributarán y los que tengan rentas mayores que M lo harán al tipo marginal t (pagarán una proporción t del exceso de su renta sobre el mínimo M).

Se observa claramente que el tipo marginal es igual a cero hasta rentas iguales a M y t para rentas mayores que M . Pero el tipo medio (igual a cero hasta M) es creciente a medida que las rentas comienzan a superar el mínimo exento, de acuerdo con la expresión:

$$Tme = t \cdot [1 - (M/y_i)]$$

A medida que sus rentas crezcan, los individuos deberán tributar una proporción cada vez mayor de las mismas, a pesar de que el tipo marginal sea constante. La pro-

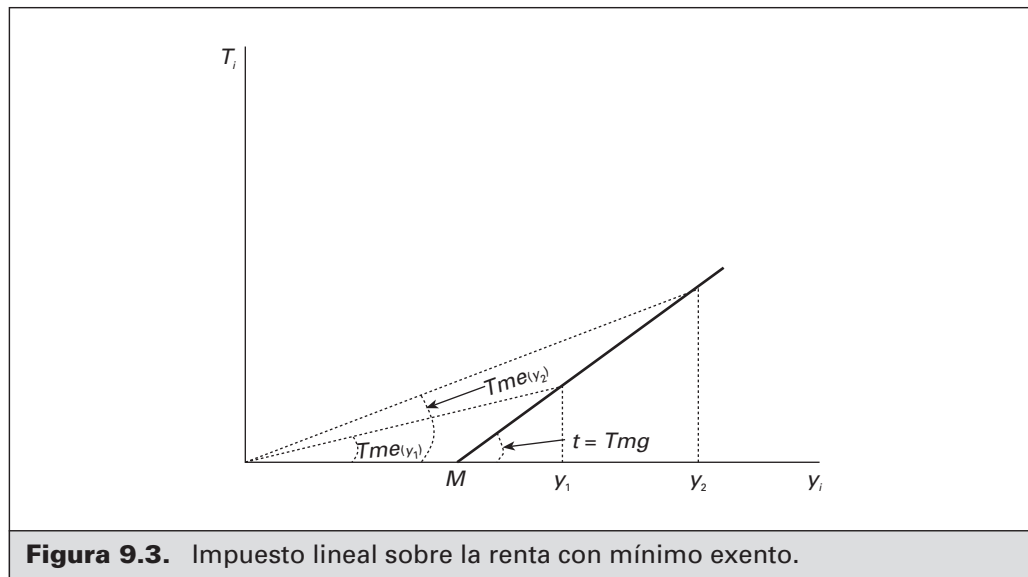


Figura 9.3. Impuesto lineal sobre la renta con mínimo exento.

gresividad aumentaría si se combinase una estructura de mínimo exento con un tipo marginal creciente.

El sistema de mínimo exento persigue objetivos de equidad categórica, al eximir a las rentas menores del pago impositivo. La equidad vertical es independiente de la existencia de un mínimo exento y está implícita en la estructura progresiva del resto de la tarifa a partir del mínimo. Si se estableciese un mínimo exento acompañado de un tipo marginal decreciente para rentas mayores que M , se seguiría manteniendo el objetivo de equidad categórica, pero se abandonarían los de equidad vertical.

Una estructura de mínimo exento y tipo único lineal como el que se ha analizado no desincentiva a trabajar a los individuos con rentas más bajas; por el contrario, produce incentivos al trabajo, pues no tributarán nada hasta alcanzar el umbral M . De otra manera, sí resultarían desincentivados los individuos con mayores ingresos a medida que los tipos medios se van haciendo cada vez más altos.

2. Política de gastos y transferencias públicas

Estas medidas tienen una larga tradición como elemento clave para reducir los síntomas de la pobreza, sirviendo también para la consecución de la igualdad de oportunidades. En general, la financiación de este tipo de actuaciones se basa en un sistema impositivo de carácter progresivo.

Los instrumentos específicos que pueden reseñarse son los siguientes:

- Programa de gastos para la igualdad de oportunidades.
- Programas de seguridad social.
- Transferencias netas generales.
- Redistribución directa entre grupos específicos.
- Política de inversiones públicas.

Programa de gastos para la igualdad de oportunidades

El objetivo básico de los mismos es garantizar el acceso a ciertos recursos básicos que permitan generar, posteriormente, para los colectivos menos favorecidos un mayor nivel de renta que la que proporciona la asignación primaria realizada por el mercado. Todo ello bajo el principio de que la igualdad de estatus inicial es la base social que permite a las personas alcanzar la calidad de miembros plenos de la sociedad.

Los programas de gastos que se pueden desarrollar son, entre otros, los siguientes:

- Provisión de un servicio universal y gratuito de educación básica (primaria y secundaria). De esta manera se permite un acceso igualitario a los conocimientos básicos para acceder al mercado de trabajo.
- Programas de formación profesional que permitan la adaptación continua de los trabajadores a las necesidades del mercado de trabajo, así como que permitan la incorporación fluida de nuevas generaciones.
- Programas de gastos públicos que faciliten la provisión gratuita, o subvencionada con carácter general, de formación universitaria. No obstante, este tipo de actuación plantea ciertos interrogantes sobre los resultados progresivos o regresivos en términos de redistribución de la renta. Si los perceptores de rentas altas acceden con mayor facilidad a la Universidad y ésta es financiada con fondos públicos, puede haber una redistribución regresiva (problema que puede verse agravado en algunos países en vías de desarrollo si se produce una posterior «fuga de cerebros» a los países más avanzados). Por esta razón, sobre la que hay abiertas discrepancias en las contrastaciones empíricas, se han diseñado medidas alternativas tales como la provisión de becas, que al tener un carácter más selectivo puede producir efectos menos negativos.

Programas de seguridad social

Los programas de seguridad social, especialmente los de carácter contributivo que favorecen a los ancianos y a los desempleados, no persiguen como finalidad básica la redistribución de la renta (puesto que las personas beneficiarias no han de ser pobres para recibir las prestaciones). Sin embargo, contribuyen en gran medida a disminuir la marginación y la pobreza.

Entre los instrumentos fundamentales vinculados con estos programas se pueden destacar los siguientes:

- *Seguro de desempleo*. Proporciona ayuda temporal a las personas que pierden su puesto de trabajo. De esta manera se remedia uno de los síntomas de la pobreza mediante la limitación de la reducción de los ingresos.
- *Pensiones de jubilación e invalidez*. Estas ayudas, generalmente de origen contributivo, permiten a las personas de edad avanzada mantener un cierto nivel de renta. En otras ocasiones, se trata de prestaciones no contributivas con las que se trata de evitar la caída en la indigencia de capas de la población que no han podido contribuir al sistema de seguridad social durante el tiempo exigido.
- *Sistema sanitario público*. Se trata de proporcionar servicios públicos de salud a todos los ciudadanos. Si las prestaciones son no contributivas (piénsese en el

caso de ancianos sin recursos económicos), esta política social puede tener claras repercusiones redistributivas.

En relación con las pensiones y la sanidad pública, hay que señalar que los dos aspectos determinantes de su posible aportación a la redistribución de la renta son su carácter no contributivo (si las prestaciones fueran universales y contributivas, el impacto sobre la redistribución sería reducido), o bien que la contribución sea relativamente reducida respecto a las prestaciones y que la financiación adicional se obtenga con un sistema fiscal progresivo.

Transferencias netas generales

A través de las mismas se entregan subsidios a los perceptores de rentas bajas. Estos pagos pueden ser monetarios o en especie (realmente algunos de los programas de seguridad social, antes referidos, pueden considerarse dentro de esta órbita, aunque tengan menor énfasis redistributivo en favor de los pobres).

Entre estos programas de bienestar social se pueden destacar los siguientes:

- Ayudas a las familias de bajos ingresos con cargas familiares. Estas ayudas pueden realizarse en efectivo (en función de los hijos) o a través de guarderías gratuitas u otras formas de remuneración en especie (créditos preferenciales o subvenciones para viviendas...).
- Prestaciones en especie para los perceptores de rentas bajas. Los vales de comida y transporte y las entregas de ropas y enseres domésticos son ejemplos de esta política.
- Tarifas discriminatorias para los perceptores de rentas bajas. Esta política se puede utilizar a través de precios subvencionados de ciertos bienes y servicios esenciales (transportes públicos, luz, gas, alimentos...). En la medida en que estas ayudas se centran en los pobres y en que el sistema fiscal sea progresivo, estas actuaciones tienen un claro componente redistributivo. El objetivo final es aumentar la renta disponible de los perceptores de ingresos reducidos.

$$\text{Renta disponible} = \text{Renta de mercado generada} - \text{Impuestos} + \text{Transferencias}$$

Redistribución directa entre grupos específicos

Con estas medidas se trata de conceder ayudas a determinados grupos sociales mediante el establecimiento de impuestos a otros colectivos más favorecidos. Esta combinación de impuestos y gastos selectivos conforma una discriminación fiscal con fines redistributivos.

Algunos ejemplos de esta política pueden ser los siguientes:

- Establecimiento de una tasa impositiva a los propietarios de yates deportivos para remodelar la flota pesquera.
- Establecimiento de una imposición especial a las grandes superficies comerciales para financiar la formación profesional de los pequeños comerciantes.

Política de inversiones públicas

Una política redistributiva puede basarse en un sistema fiscal de financiación progresiva, con el acompañamiento de un programa de inversiones públicas que beneficie a los perceptores de rentas bajas.

El desarrollo de programas de obras públicas (carreteras, vivienda, escuelas, hospitales...) puede tener diversos impactos redistributivos. Entre otros, pueden señalarse los siguientes:

- Creación de puestos de trabajo entre los perceptores de ingresos reducidos, sobre todo si se trata de infraestructuras que requieren la utilización de técnicas intensivas en mano de obra.
- Utilización de los bienes y servicios generados a través de estas inversiones públicas por las capas de población de ingresos reducidos (viviendas sociales, escuelas para grupos objetivo rurales o urbanos de bajos ingresos...).
- Puede haber *filtraciones* hacia los grupos de ingresos altos o medios si los bienes y servicios ofrecidos generan elevadas externalidades positivas para los mismos (piénsese en las autopistas, infraestructuras de transporte aéreo...)

3. El impuesto negativo sobre la renta como alternativa

Este tipo de impuesto se basa en establecer una *renta mínima* para todas las personas, de tal manera que puedan superar el umbral oficial de pobreza.

Por lo tanto, se trata de conceder subvenciones a todas las familias cuyos ingresos estén por debajo de la renta mínima garantizada. Las transferencias variarán inversamente con la renta del beneficiario.

En términos analíticos:

$$T_i = t \cdot y_i - y_{\min}$$

siendo:

- T_i = Deuda tributaria.
- t = Tipo impositivo.
- y_i = Renta individual.
- y_{\min} = Renta mínima.

Si la renta y_i es menor que y_{\min} , se establece un pago impositivo negativo hasta que el receptor alcance ese nivel mínimo. Cuanto mayor sea y_{\min} , menor será el rendimiento tributario.

Desde el punto de vista instrumental, un impuesto negativo sobre la renta (INR) permite reducir los costes administrativos y simplificar los sistemas administrativos de redistribución.

En la Figura 9.4 se puede observar el funcionamiento efectivo de un impuesto negativo sobre la renta, deduciéndose los siguientes aspectos analíticos:

- La familia «a», que generaba una renta nula, recibe una subvención (impuesto negativo) de 10.000 unidades de cuenta (u.c.).

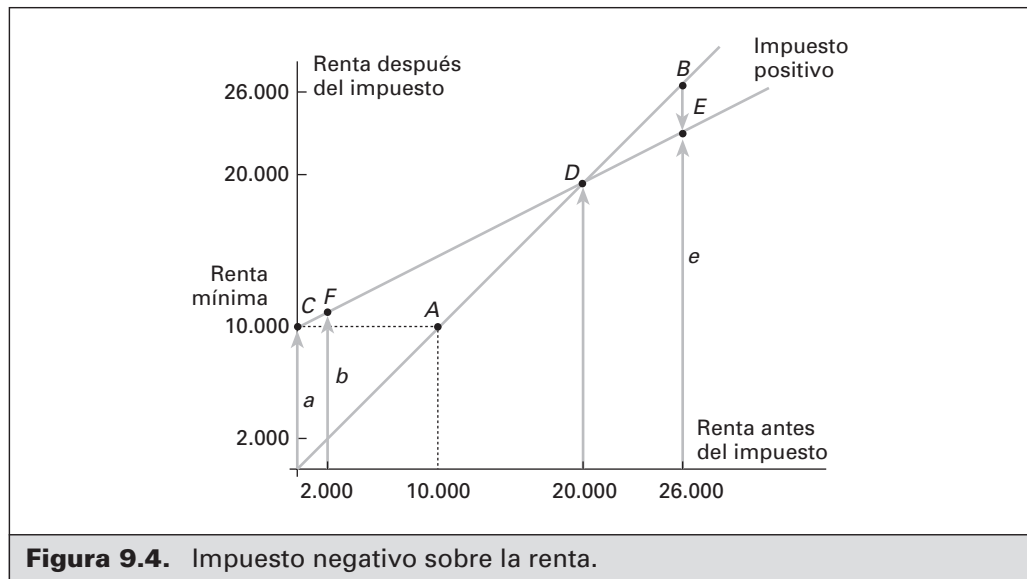


Figura 9.4. Impuesto negativo sobre la renta.

- La familia «b», que generaba 2.000 unidades, debe ser subsidiada con 9.000 u.c., puesto que si recibiera solamente 8.000 u.c., para alcanzar la renta mínima, no tendría ningún estímulo para seguir trabajando y ganar las 2.000 u.c. El total de ingresos obtenidos será de 11.000 u.c., alcanzando el punto F de la figura.
- Si el programa continúa de esta manera, proporcionando 1.000 u.c. por cada 2.000 u.c. generadas, las familias con rentas subsidiadas se desplazarán a lo largo de la línea CD hasta el punto de corte D, en el que no se pagará ninguna subvención.
- Por lo tanto, las familias con ingresos totales inferiores a 20.000 u.c. «tributan a la inversa», es decir, reciben una subvención.
- Las familias con ingresos superiores a 20.000 u.c. tendrán que someterse a tributación positiva. Piénsese en la familia «e», que percibe 26.000 u.c. y tendrá que pagar un impuesto positivo de 3.000 u.c.
- Cuanto mayor sea la pendiente de CD, mayor será la renta que una familia puede retener y mayor el incentivo para trabajar y obtener ingresos en el mercado.

El problema es que el desarrollo de un programa de INR es oneroso para el gobierno, puesto que no sólo paga subvenciones, sino que deja de ingresar los impuestos que antes recaudaba de muchas familias de ingresos medios (situadas en el tramo entre 10.000 y 20.000 u.c.). Para combatir ese inconveniente puede recurrirse a la identificación de ciertos colectivos, como pueden ser los ancianos, enfermos e incapacitados (los que realmente no pueden trabajar) y garantizarles la renta mínima.

4. Políticas de rentas y precios

La política de rentas puede tener una finalidad redistributiva mediante la intervención en los mecanismos de fijación de precios y salarios en el mercado (véase el Capítulo 14).

En este capítulo hemos seleccionado la legislación de salarios mínimos, la política de precios agrarios y la política de precios controlados máximos.

Legislación de salarios mínimos

El objetivo de esta legislación es asegurar una retribución mínima a todos los trabajadores y evitar que el mercado lleve a situaciones en que las personas empleadas tengan dificultades para poder subsistir.

Esta política de rentas salariales puede generar diversos efectos, según cuál sea la respuesta del mercado ante la intervención pública. En la Figura 9.5 se analizan las curvas de oferta y demanda del mercado de trabajo correspondiente.

- La posición de equilibrio en el mercado de trabajo se alcanza con un volumen de trabajo empleado q_1 y un salario w_1 .
- Si el gobierno fija un salario mínimo superior al de equilibrio (w_2), los trabajadores querrán ofrecer Oq_2 horas de trabajo, mientras que la demanda se restringirá hasta Oq_3 . El empleo efectivo (Oq_3) será inferior al de equilibrio, ya que hay exceso de oferta en el mercado. En consecuencia se producen dos efectos: reducción del empleo de Oq_1 a Oq_3 y aumento del salario de los trabajadores que permanezcan empleados.
- La reducción del empleo, con su correspondiente impacto redistributivo en contra de los desempleados, dependerá fundamentalmente de la diferencia entre el salario establecido y el de equilibrio y de la elasticidad de la demanda de trabajo.

Política de precios agrarios

El sostenimiento de los ingresos de los agricultores, ante el debilitamiento de los precios relativos de los productos agrarios y las fluctuaciones de los mismos, ha sido un objetivo tradicional de la mayor parte de los gobiernos.

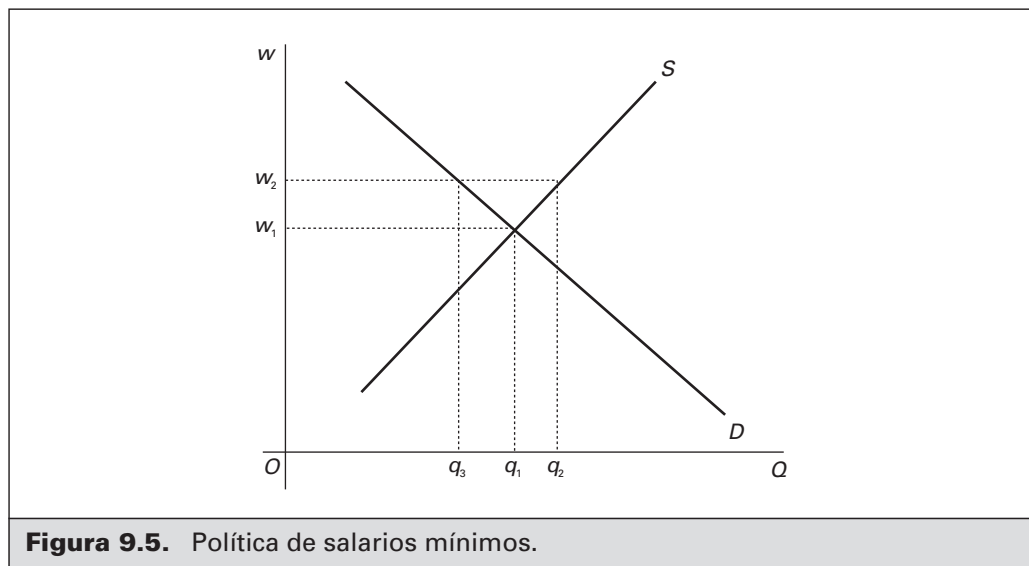


Figura 9.5. Política de salarios mínimos.

La Administración Pública ha recurrido a medidas intervencionistas en los mercados de productos agrarios, entre las que destacan las de reducción de la producción y las de establecimiento de precios garantizados que aseguren ciertos ingresos a los agricultores. El funcionamiento de esta política de precios se puede observar en la Figura 9.6.

- Si el gobierno decide asegurar un precio, p_1 , a los agricultores, debe estar preparado para adquirir la producción que exceda de Oq_1 si la cosecha es buena.
- Si la cosecha es reducida (Oq_3), el gobierno disminuiría sus existencias en la cuantía q_3q_1 , de forma que la oferta total en el mercado fuere q_1 al precio p_1 .

Esta política, muy utilizada tradicionalmente, es objeto de diversas críticas por haber contribuido a generar excedentes estructurales y por no contribuir a la modernización de la agricultura (no favorece las innovaciones tecnológicas ni los cambios de actividad).

Política de precios máximos controlados

El gobierno puede establecer una política de rentas no salariales, normalmente vía precios, con finalidad redistributiva. Se trata de que los perceptores de rentas bajas puedan adquirir determinados bienes y servicios a unos precios cuyo nivel máximo queda limitado administrativamente. La política de precios máximos se ha vinculado tradicionalmente con productos «sociales» de primera necesidad (sobre todo el pan, azúcar y otros productos alimenticios) y con el control de los alquileres de viviendas.

En términos económicos, el control de precios puede provocar una reducción de la cantidad ofrecida del bien o servicio y una disminución del precio pagado por los be-

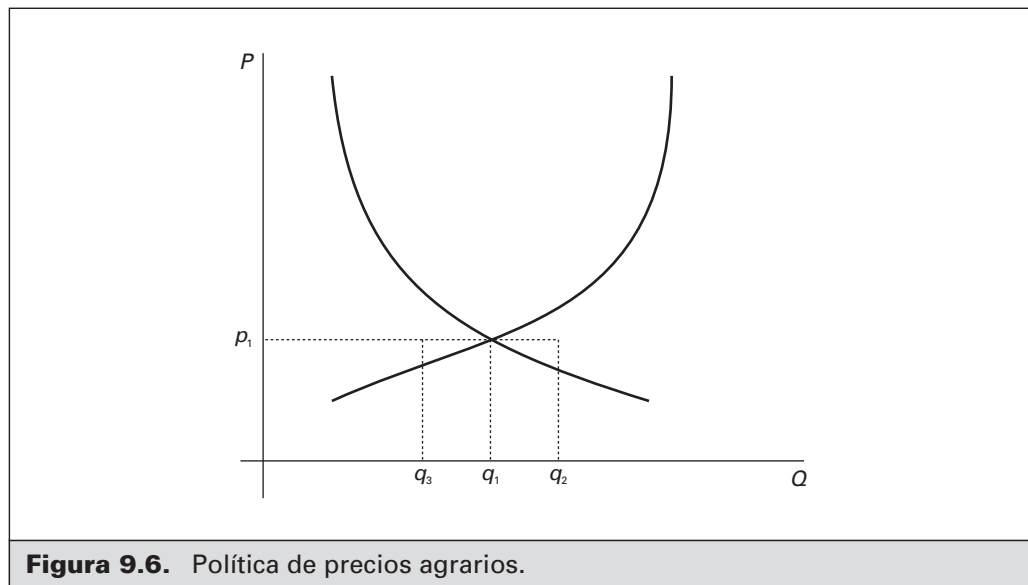


Figura 9.6. Política de precios agrarios.

neficiarios. Piénsese, por ejemplo, en el alquiler de viviendas y analícese la situación examinando la Figura 9.7. En ausencia de intervención administrativa, el precio unitario es p_1 y el número de casas alquiladas es q_1 . Si el precio máximo autorizado es p_2 , disminuye la oferta de viviendas de alquiler hasta Oq_2 , mientras que la demanda alcanza Oq_3 . Se produce un exceso de demanda, con lo que los beneficiarios de los precios bajos se benefician, pero algunas personas quedan sin acceso a la vivienda de alquiler. (En casos de control de precios, puede aparecer un «mercado negro» derivado de la existencia de una demanda insatisfecha).

5. Política de redistribución de activos

La propiedad de los activos suele estar más concentrada que la distribución de los ingresos, por lo que en ocasiones se han propuesto políticas que se orienten a la redistribución del patrón vigente de activos, y muy particularmente del suelo y del capital físico y humano.

Entre las principales medidas que los gobiernos han planteado para contribuir a la redistribución de activos se pueden citar las siguientes:

- *Reforma agraria*

Consiste en realizar cambios en los regímenes de tenencia y explotación de la tierra cultivable. Se puede realizar a través del reparto de la tierra o de la colectivización de la misma.

La eficacia de estas medidas dependerá de sus costes (confiscaciones y expropiaciones) y de la capacidad de generar ingresos de las nuevas unidades agrarias individuales o colectivas.

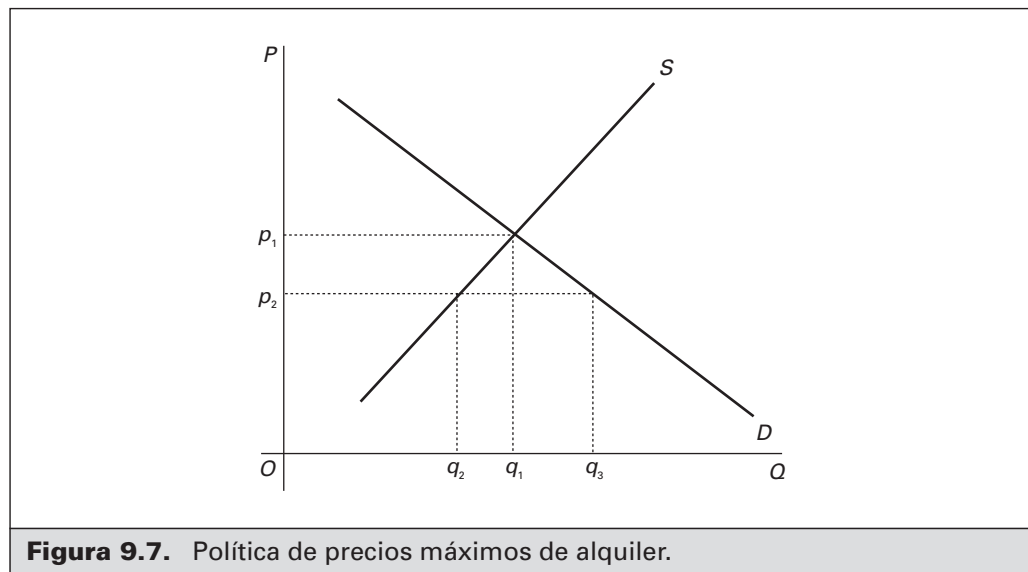


Figura 9.7. Política de precios máximos de alquiler.

• *Intervención pública en el mercado de trabajo*

La redistribución de activos en favor de los trabajadores se puede realizar a través de la disminución del precio relativo del trabajo (subvenciones para la creación de empleo, disminución de costes de la seguridad social...).

La política educativa y de sanidad, ya señalada anteriormente, contribuye, vía mejora del capital humano y de la eficiencia física de los perceptores de rentas bajas, a incrementar la capacidad de generar ingresos de los grupos sobre los que se quiera actuar.

Una cuestión importante en la política redistributiva que actúa en el mercado de trabajo es precisamente la delimitación de los grupos objetivo discriminados o segmentados con tendencia a la estigmatización (desempleados, trabajadores irregulares y ocasionales, campesinos submarginales...).

NOTA FINAL

La distribución de la renta ha sido el objetivo de política económica más interrelacionado con cuestiones éticas y morales. Precisamente por esta razón, para algunos autores no debía ser objeto de estudio positivo la redistribución, puesto que la misma debía desenvolverse en el mundo de la ética y de los juicios de valor.

Si embargo, hoy en día un número de autores acepta el estudio de la política de distribución de la renta concediendo especial importancia a las medidas que permitan evitar la exclusión y marginalidad de amplias capas de la población.

Los instrumentos del gobierno para reducir la desigualdad y reducir la pobreza son variados, aunque, a grandes rasgos, se pueden vincular con la política fiscal, la política de rentas y las medidas de redistribución de activos.

Para una posible ampliación del tema, pueden consultarse, en el plano teórico, los trabajos de E. Bandrés (1993): *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; y P. J. Lambert (2001): *The distribution and redistribution of income*, third edition, Manchester University Press.

Entre los trabajos aplicados, cabe señalar el libro de François Bourguignon y Luis Perera (eds.) (2003): *The impact of economic policies on poverty and income distribution*, Oxford University Press, The World Bank, Washington.

CONCEPTOS CLAVE

- Ética.
- Equidad.
- Distribución funcional.
- Distribución personal.
- Curva de Lorenz.
- Indicadores de pobreza.
- Coeficiente de Gini.
- Índice de desigualdad sigma.
- Igualdad de oportunidades.
- Programas de seguridad social.
- Política impositiva.
- Impuestos negativos sobre la renta.
- Redistribución de activos.
- Salario mínimo.
- Filtraciones.
- Conflicto eficiencia-equidad.