

Globalización asimétrica, desigualdad y redistribución

Carlos Gradín

1. Del círculo virtuoso del crecimiento inclusivo, al círculo vicioso de la desigualdad y debilitamiento del Estado de Bienestar

En las décadas que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial, los países desarrollados experimentaron un auge sin precedentes en sus niveles de bienestar. Este crecimiento económico fue en gran parte *inclusivo*, en el sentido de que se extendió por amplias capas de la población de estos países, permitiendo la creación de una extensa clase media, cuyo consumo alimentaba a su vez dicho crecimiento, y con relativamente bajos niveles de desigualdad. Fue el resultado de un círculo virtuoso que combinaba una creciente productividad y actividad económica con la articulación de políticas fiscales y de gasto de carácter redistributivo. El modelo funcionó de forma desigual por países y no estaba exento de limitaciones ya que excluía a determinados sectores de la población, no alcanzaba a buena parte del planeta que siguió una dinámica diferente, y ecológicamente no era muy sostenible, pero tenía elementos innegablemente positivos.

A partir de los años 70 del pasado siglo, este proceso cambió radicalmente. La crisis económica que se inició a comienzos

de esa década, y el camino seguido para salir de la misma consolidaron un cambio estructural profundo en la manera de concebir el papel del Estado y la igualdad económica. Superada la crisis, a principios de los años 80, los países desarrollados recuperaron su senda de crecimiento económico, pero ya nada fue igual. A partir de esos años, se produjo un importante crecimiento de las desigualdades económicas, con una tendencia a la concentración del ingreso y, especialmente, de la riqueza en un sector pequeño de la población. Esto, combinado con el empobrecimiento relativo de amplios sectores de la sociedad, llevó a hablar de una progresiva desaparición de la clase media en diversos países. En la mayor parte del mundo desarrollado se vivió un crecimiento de la desigualdad en las rentas obtenidas en el mercado, esto es, de los salarios y rentas asociadas a la posesión de capital, con un creciente peso de estas últimas. En algunos de estos países, especialmente en la Europa Continental, la actuación del Estado de Bienestar logró contrarrestar este efecto, al menos parcialmente, reduciendo su repercusión sobre el bienestar final de los hogares. Esto se debe a que el Estado, de manera simplificada, recauda impuestos que recaen en mayor medida en los más ricos y los transforma en gasto en educación,

salud, y prestaciones sociales, beneficiando sobre todo a la clase media y a los más pobres. Es la adaptación al capitalismo del viejo principio marxista de “de cada cual según su capacidad, a cada cual según sus necesidades”.

Este aumento de las desigualdades en las rentas de mercado se debió a múltiples factores. El argumento que genera más consenso consiste en que fueron el resultado de los cambios tecnológicos que aumentaron la demanda de los trabajadores más cualificados y redujeron la de los menos cualificados, aumentando la brecha de ingresos entre ambos. Este fenómeno se habría podido acentuar en un contexto de creciente globalización económica por la mayor competencia internacional que sufren los trabajadores poco cualificados de los países desarrollados (por ejemplo por la deslocalización de empresas hacia los emergentes) y las mayores oportunidades de los muy cualificados debido la ampliación de los mercados. También se produjo una creciente polarización de los empleos al crecer en mayor proporción algunos empleos muy cualificados y otros que requieren de muy poca cualificación, a expensas de los de cualificación intermedia. Esto se debe a que desaparecen aquellos empleos que son más fácilmente sustituibles por la mecanización (al ser trabajos más rutinarios) o por las importaciones desde países menos desarrollados (al tratarse de bienes o servicios exportables), y crecen aquellos cuya sustitución es más difícil (empleados de determinados servicios persona-

les o trabajos que requieren de mayor creatividad). Otros factores que se suelen apuntar como desencadenantes de la mayor desigualdad producida por los mercados son el decreciente peso de los sindicatos y, por consiguiente, de la negociación colectiva centralizada, o el progresivo proceso de desindustrialización y terciarización (crecimiento del sector servicios) de estas economías.

También hay factores políticos. Esta mayor desigualdad se agravaría por la creciente captura de los reguladores (el Estado) por parte de los ricos y las grandes empresas, que con sus ingentes recursos ejercen una influencia desproporcionada en el proceso político para conseguir moldear las (des)regulaciones sectoriales o los beneficios fiscales a su favor. En particular, destaca la desregulación (o la no adecuada regulación) del sector financiero, y los fallos en la gobernanza de las empresas que permiten a unos pocos apropiarse de gran parte del valor que crea la sociedad en conjunto, contribuyendo especialmente al desproporcionado crecimiento experimentado por el conocido 1% más rico de la población. Este fenómeno tuvo inusitada incidencia en EEUU y en el Reino Unido, pero es extensible en mayor o menor medida a otros países.

El incremento de las desigualdades generadas por el mercado se exacerba por las transformaciones del papel de los Estados en la redistribución de la renta. Por un lado, las reformas fiscales de las últimas

décadas tienden a minimizar la función redistributiva de los impuestos, primando el objetivo de eficiencia sobre el de equidad. Esto es especialmente visible en la reducción de los impuestos que pagan los más ricos. Por otro lado, las reformas de los sistemas de prestaciones y servicios públicos, tienden a limitar la capacidad del gasto público como instrumento para garantizar rentas a la población, a la vez que se limita el acceso universal a los servicios públicos esenciales. Estas reformas son el resultado del cambio en el paradigma intelectual (mayor confianza en la asignación de recursos que resulta de la actuación de los mercados y que asigna una menor relevancia al papel redistributivo o equilibrador del Estado) combinado con la creciente presión competitiva en un contexto de globalización de la actividad económica. En síntesis, aumenta la desigualdad que genera el mercado a la vez que se reduce o frena la capacidad de los Estados de contrarrestarla.

2. Globalización asimétrica y los límites a la redistribución por parte de los Estados

La creciente globalización de las relaciones económicas supuso un aumento espectacular del comercio de bienes y servicios, así como de los movimientos de capitales de los países desarrollados entre sí o con los países emergentes, especialmente del Sudeste Asiático o de América Latina. A la vez, aumentan también las relaciones entre los propios países emergentes, como es el caso de las

crecientes relaciones de China con África y América Latina. La globalización, por un lado, pudo contribuir a la creciente desigualdad dentro de los países ricos, por los motivos apuntados, aunque no hay que perder de vista que la globalización también abarató la cesta de la compra de los consumidores en esos países, y permitió que un considerable sector de la población de los países emergentes accediera a niveles de bienestar económico difíciles de imaginar tan sólo unos años antes.

Quizás el mayor daño que la globalización puede estar produciendo a largo plazo sobre la igualdad en muchos países tiene que ver con su impacto sobre la capacidad redistributiva de los Estados. Mientras que se globalizan los mercados (especialmente las mercancías y los capitales, en menor medida los movimientos de personas debido a las mayores restricciones a las migraciones internacionales), no ocurre lo mismo con las políticas públicas que permiten compensar la actuación de los mismos, por lo que éstas pierden eficacia. Los Estados ven reducida su soberanía efectiva en ámbitos de gran relevancia, limitando su capacidad de recaudar de los más ricos y de proveer de servicios públicos universales y garantizar rentas a los más pobres y a las clases medias, y así poder mejorar significativamente la distribución de los recursos que generan los mercados, en un contexto de fuerte concentración de la riqueza en manos de unos pocos.

Las compañías multinacionales actúan en todo el planeta, pero ¿dónde tributan? Teóricamente deberían tributar en cada país en el que actúan por los beneficios ahí generados (y también en el país donde tienen su sede, que les descontaría lo ya pagado en origen). Su tributación, sin embargo, es mucho menor de lo esperable. Esto se debe a que tienen una gran capacidad de trasladar los beneficios hacia paraísos fiscales u otros países de baja tributación empresarial. Para ello, pueden transferir arbitrariamente beneficios entre sus filiales, por ejemplo mediante préstamos internos, o por el cobro de cánones por el uso de la tecnología, de la marca, etc., y repatriar sus beneficios a conveniencia, de manera que sólo declaran tener beneficios a efectos fiscales en los países de menor tributación (y generalmente también de menor transparencia fiscal). Esto desencadena una fuerte competencia fiscal entre todos los países con el objetivo de atraer inversiones o, al menos, evitar la fuga de las mismas, y conseguir una economía competitiva. El resultado de esta “guerra fiscal” es una menor tributación empresarial en todo el mundo, especialmente para las grandes corporaciones. La capacidad de los grandes capitales de influir sobre los que deberían frenar este proceso mediante la regulación, la inspección, o la firma de acuerdos internacionales, seguramente ayuda a la intensificación de este fenómeno.

El mismo problema es extensible a otras rentas que genera el capital, como los di-

videndos de las acciones, los fondos de inversión, los rendimientos de los bonos, etc., por la creciente dificultad de gravarlas dada la mayor facilidad de moverse entre países. Por ello se generalizan los conocidos como *impuestos duales*, que implican una tributación diferenciada y menor para estas rentas respecto de las rentas del trabajo, y que beneficia especialmente a los contribuyentes más ricos. O se crean regímenes especiales de muy baja tributación para las sociedades de inversión de los más ricos (hacia las que ellos canalizan la mayor parte de sus activos e ingresos). Otros impuestos asociados al capital que se ven afectados son el impuesto progresivo sobre el patrimonio y el impuesto sobre las herencias, ambos en proceso de extinción en numerosos países. La consecuencia es que la mayor parte del esfuerzo tributario recae sobre las rentas del trabajo.

La competencia fiscal no se queda en las rentas de capital o la riqueza. También afecta a las rentas procedentes del trabajo (salarios, rentas de los autónomos), donde se produce una carrera por reducir los tipos impositivos que enfrentan los más ricos en los impuestos personales sobre la renta (reduciendo los tipos efectivos que soportan las rentas más elevadas, y mediante tratamientos especiales para atraer a trabajadores extranjeros desplazados con elevada remuneración, como ejecutivos o deportistas). La menor tributación sobre el ahorro y las rentas del trabajo más altas se compensa con aumentos en la tributación sobre el consumo, generalmente más re-

gresiva dado que los más pobres tienden a consumir toda su renta.

Las crecientes limitaciones en el papel equilibrador de los Estados no sólo provienen del lado del ingreso. También existe una presión a la reducción del gasto social tanto por la necesidad de ser competitivos en un contexto de fuerte competencia con países donde los costes del Estado de bienestar son más reducidos, como por la relegación de la igualdad como uno de los principales objetivos de la actuación de los Estados. Además, aunque de manera injustificada, crece la desconfianza hacia el potencial efecto llamada de unas prestaciones generosas sobre inmigrantes de los países pobres, o incluso de los países europeos hacia sus propios vecinos (limitando la residencia y el acceso a prestaciones sociales también a los ciudadanos comunitarios).

Frente a la globalización de un mercado crecientemente desregulado, fuente de crecimiento económico pero también de desigualdades, observamos un progresivo debilitamiento de la capacidad de los Estados para reducir esas desigualdades mediante un sistema fiscal justo y un gasto social solidario. Esto es así porque no se producen avances significativos en la globalización de esta función esencial de los Estados. No se globaliza ni la garantía de una renta mínima, ni el derecho al acceso a servicios esenciales como la sanidad, la educación o los servicios sociales. Tampoco se globalizan los sistemas fiscales, con lo que no es posible que los

Estados escapen de la trampa de ganar competitividad a costa de renunciar a una mayor igualdad. Ninguna institución de ámbito internacional se hace cargo de garantizar el mantenimiento ni siquiera de un mínimo de redistribución.

3. ¿Una globalización de la redistribución?

En este contexto, parece lógico pensar que la solución podría venir de una mayor coordinación en el ámbito supranacional. Construida sobre las bases de la desaparición de las fronteras nacionales para la cooperación, el comercio, los movimientos de capitales, y de las personas, la UE realizó considerables avances en esos y otros ámbitos, a la vez que lograba mayor integración política, garantía de derechos individuales, etc. Sin embargo, las funciones propias de un Estado de Bienestar de ámbito europeo siempre estuvieron al margen del proyecto de construcción europea. Se crearon políticas comunitarias para contribuir al desarrollo de las regiones menos desarrolladas, para el sostenimiento de las rentas agrícolas, o para fondos para la formación, investigación, etc. Pero es destacable que la UE en ningún momento asumió un papel directo ni en la creación de un espacio fiscal europeo (más allá de una limitada armonización de algunos impuestos) ni en garantizar el acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones básicas propias del Estado de bienestar. Estos ámbitos son responsabilidad de los Estados miembros que no están exentos de una fuerte competencia

fiscal entre ellos mismos, competencia que de hecho se agranda por las mayores facilidades de movilidad que enfrentan los ejecutivos, las empresas, los capitales... en una área económicamente tan integrada. Múltiples factores contribuyen a frenar una mayor integración en estos ámbitos. El miedo a la pérdida de soberanía o identidades nacionales, al coste de una redistribución significativa desde los países más ricos a los menos afortunados, o a una inmigración masiva. De parte de estos miedos se alimentan los movimientos euroescépticos, tan en auge en los últimos tiempos. Tampoco hay que olvidar los intereses creados por algunos países especializados en atraer capitales precisamente utilizando su baja tributación y falta de transparencia fiscal.

En este contexto, sin embargo, cabe destacar algunas iniciativas y propuestas recientes que van precisamente en la dirección de globalizar de alguna manera el sistema fiscal, pilar fundamental sin el que no es posible el papel redistributivo de los Estados. Por un lado, están los recientes avances en la coordinación de varios países de la zona euro para establecer un impuesto sobre las transacciones financieras (como la compra de acciones o sus derivados, por ejemplo), aunque su alcance pueda ser limitado. Más ambiciosas son las propuestas del economista francés Thomas Piketty, quien junto a sus coautores ha contribuido recientemente a un mejor conocimiento y divulgación de las profundas tendencias hacia una mayor desigualdad que enfrentan los países occidentales,

especialmente con la concentración de la renta y riqueza en los muy ricos. En sus propuestas sobre cuál debería ser la reforma fiscal necesaria para contrarrestar esta superconcentración de la riqueza en manos de unos pocos en Europa, destacan una mayor coordinación en materia de impuestos sobre la renta, en particular en cuanto al intercambio de información (dentro de la UE y de éstos con terceros países como Suiza), o la fijación de un mínimo común en el tipo impositivo marginal que enfrentan los más ricos (por ejemplo en el 50%). Más acuciante aún es la necesidad de re-equilibrio entre imposición sobre el trabajo y capital. Por ejemplo, mediante un impuesto sobre los beneficios de las empresas de ámbito europeo, o la exclusión de reducciones fiscales unilaterales por parte de los países miembros. De lo contrario, Piketty pronostica la desaparición de este impuesto en los próximos diez años. Un razonamiento similar se puede aplicar a las políticas de gasto público, donde sería preciso garantizar unos mínimos derechos en el acceso a servicios esenciales, así como a unos ingresos suficientes.

Obviamente, la armonización en materia fiscal y social no presupone la existencia de una superestructura burocrática que se superponga a las administraciones ya existentes, ya que es perfectamente compatible con el mantenimiento del principio de subsidiaridad que rige la Unión Europea, según el cual las decisiones deben ser adoptadas lo más cerca posible de los ciudadanos y la UE solo puede intervenir cuando su actuación sea más

eficaz que la de los Estados miembros. La cuestión fundamental es que en estos ámbitos, sin una mayor armonización y solidaridad común, los Estados corren el riesgo de perder eficacia en el cumplimiento de sus funciones fundamentales. Aunque estas propuestas se centran en el caso europeo, su necesidad es perfectamente extensible a otras grandes áreas con un enorme potencial de integración económica regional como podría ser el caso de América Latina. No obstante, es innegable la enorme oposición que desatarán estas y otras propuestas que vayan en la misma dirección entre los que saldrían perdiendo con la misma y se sienten cómodos con la actual situación.