

## *Capítulo 1*

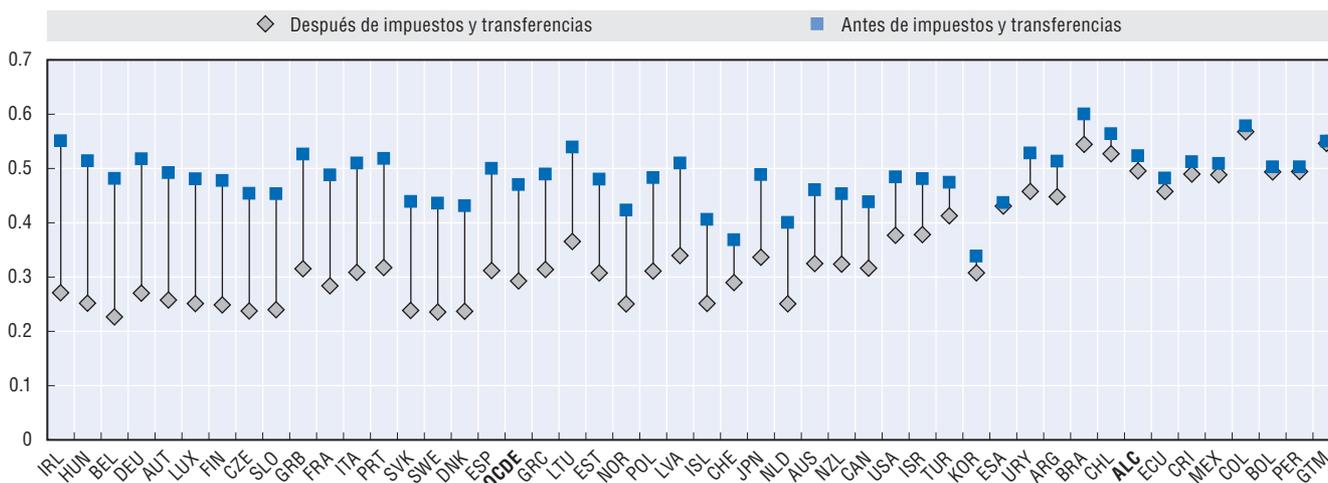
# **Efectos de la política fiscal en la equidad**

## Introducción

La desigualdad plantea un reto crítico para los gobiernos. En un sentido amplio, el aumento de la desigualdad no solo puede afectar el crecimiento económico y generar problemas sociales, sino que además puede incidir negativamente en el acceso a oportunidades y servicios públicos básicos. En mayor o menor medida y dependiendo del pacto social, los gobiernos cumplen una función redistributiva del ingreso por medio de los impuestos y las transferencias. En este contexto, la eficiencia y eficacia de las políticas fiscales son fundamentales para lograr sociedades más igualitarias y luchar contra la pobreza. Esto adquiere una relevancia especial en el caso de América Latina y el Caribe (ALC), dado que, a pesar de mejoras recientes, la región sigue presentando la mayor medida de desigualdad en el mundo. Según las evidencias más recientes de que se dispone, la desigualdad en ALC, medida según el coeficiente de Gini, después de impuestos y transferencias, es 70% mayor en promedio que entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con índices de 0.49 y 0.29, respectivamente (véase el Gráfico 1.1).

El coeficiente de Gini es la medida de desigualdad del ingreso más común. Su objetivo es representar la distribución del ingreso entre la población de un país dado. Muchos de los resultados que se presentan en este capítulo se fundamentan en un conjunto de evidencias recientes<sup>1</sup> sobre los efectos de la tributación y el gasto social en la redistribución del ingreso y la pobreza. Se trata de un ejercicio único en muchos aspectos, dado que se fundamenta en el mejor conjunto de datos comparables internacionalmente sobre la materia en la región y además lo amplía. La metodología se ha venido aplicando de manera uniforme en 13 países de ALC que representaron 91% del PIB total de la región en 2015 y se basa en microdatos de encuestas de hogares disponibles al público en general. Las definiciones de trabajo más importantes que se emplean en este capítulo se presentan en el Recuadro 1.1, a continuación:

Gráfico 1.1. **Diferencias en la desigualdad de ingresos antes y después de ingresos y transferencias gubernamentales**



Fuentes: Para los países miembros de la OCDE: Base de datos de distribución del ingreso (Income Distribution Database). Para los países de ALC: Lustig (2016).

### Recuadro 1.1. **Diversas definiciones del ingreso que se usan para calcular el coeficiente de Gini**

- Ingreso procedente del trabajo y las rentas: A veces llamado “ingreso primario”, es el ingreso corriente total proveniente de fuentes del mercado (por ejemplo, sueldos y salarios, dividendos, etc.), antes de impuestos.
- Ingreso disponible: Equivale a la suma del ingreso procedente del trabajo y las rentas y las transferencias gubernamentales directas (principalmente transferencias de efectivo, pero puede incluir transferencias de alimentos), menos impuestos directos y aportes al seguro social.
- Ingreso discrecional o después de impuestos: Se define como la suma del ingreso disponible y los subsidios indirectos menos los impuestos indirectos (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado o IVA, los impuestos a las ventas, etc.).
- Ingreso final: Se define como la suma del ingreso discrecional y las transferencias gubernamentales en especie, en forma de servicios gratuitos o subsidiados de salud y educación (Lustig y Higgins, 2013)<sup>1, 2</sup>.

1. Obsérvese en este enfoque no se incluye el gasto gubernamental por concepto de vivienda pública ni sus gastos relacionados de desarrollo urbano, los cuales son altamente subsidiados y por lo general se incluyen como parte del gasto social.

2. Véase en el Apéndice 1 una explicación gráfica de los distintos conceptos del ingreso que se emplean en este capítulo, siguiendo el enfoque de Lustig y Higgins (2013).

En este capítulo se procura, mediante el análisis de la nueva evidencia empírica, entender por qué la política fiscal en ALC muestra un rezago con respecto a las economías más avanzadas en cuanto a la reducción de la desigualdad. También se evaluará el potencial de darle a dicha política un carácter más compensatorio e incluyente. Partiendo de los datos disponibles se hace una comparación entre los países de ALC y los miembros de la OCDE<sup>2</sup> o 27<sup>3</sup> miembros de la Unión Europea. Aunque hay una considerable coincidencia entre estos dos grupos de países, la OCDE también incluye economías importantes como las de Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, entre otras. En muchas instancias, estos países tienen sistemas de gobierno distintos y estados providentes más pequeños que la mayoría de los países europeos.

Hay varios canales a través de los cuales la política fiscal puede cumplir una función en el logro de la equidad. Por ejemplo, al crear igualdad en el acceso a las oportunidades que pueden generar movilidad social y traer consigo mejoras en la distribución del ingreso a largo plazo. A su vez, se puede promover la igualdad de oportunidades mediante el gasto social y la inversión en obras de infraestructura pública relacionadas con los servicios públicos dirigidos a todos los ciudadanos, o promoviendo el crecimiento y el empleo productivo a largo plazo. Al mejorar el capital humano, los individuos pueden acceder a un empleo más productivo y percibir salarios más altos a largo plazo, especialmente si la política económica en general, y la fiscal en particular, crean condiciones para un crecimiento alto y sostenido.

De modo similar, a través del gasto social, la política fiscal puede promover la igualdad de oportunidades al asegurar que todos los individuos puedan desarrollar su potencial sin verse limitados o afectados por factores que están fuera de su control, como las condiciones sociales, económicas y familiares. En este sentido, fácil acceso a servicios de educación y salud, agua y sanidad, de alta calidad es fundamental para nivelar las condiciones de participación, especialmente en el caso de los grupos de bajos ingresos que deben salvar una brecha social o desventajas considerables.

En las secciones que siguen de este capítulo se tratarán las diferencias entre los países de ALC y los miembros de la OCDE o países europeos que explican por qué, a través de la inversión gubernamental (es decir, la política fiscal) estos últimos consiguen reducir la desigualdad a la mitad, mientras que los países de ALC la reducen en menos de una quinta parte. Además, también se

analizará el carácter progresivo del sistema tributario, el tamaño y la composición del presupuesto y la asignación del gasto social. Por último, se analizará el efecto de la política fiscal sobre la pobreza, el crecimiento y la productividad, así como las posibles intercambios entre ellos y la equidad.

### ¿Qué tan eficaz es la política fiscal para reducir la desigualdad en ALC?

La política fiscal puede cumplir una función importante de aumento o de reducción de la desigualdad a través de los impuestos (directos e indirectos), las transferencias gubernamentales directas, los subsidios indirectos y las transferencias en especie. Se aplica el método de incidencia fiscal para analizar sus efectos. El mismo asigna la participación de la carga tributaria, el gasto social y los subsidios al consumo a cada individuo para comparar el ingreso y su distribución antes y después de la política fiscal. En el Recuadro 1.2, a continuación, se presentan los supuestos metodológicos de este análisis.

#### Recuadro 1.2. Supuestos metodológicos empleados en la estimación de la incidencia fiscal

Se han adoptado los siguientes supuestos para estimar los efectos de la tributación y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza:

- En el modelo empleado no se incorporan respuestas conductuales ni reacciones de parte de los actores económicos a los cambios en las políticas fiscales. Por lo tanto, no se trata de un enfoque de equilibrio general, lo que exigiría un nivel mucho mayor de complejidad que presupondría mayores dificultades
- Como es habitual en la mayoría de los análisis de los efectos de las políticas fiscales, se asume que los impuestos directos provienen en su totalidad de quienes reciben el ingreso; los aportes al sistema de seguridad social que pagan los trabajadores y los patronos los costean los trabajadores, y el IVA y los impuestos al consumo o indirectos los costea enteramente el consumidor final. A pesar de estos firmes supuestos que implican que las curvas de demanda de esos factores y bienes y servicios son perfectamente inelásticas, otros estudios con suposiciones diferentes y más laboriosas producen resultados similares (Lustig 2016, Martínez-Vázquez, 2008).
- Esto se basa en los datos disponibles de un año específico para cada país y por consiguiente no hay un análisis de la incidencia intergeneracional de los impuestos ni un enfoque del ciclo de vida, como el realizado por Auerbach, Kotlikoff y Koehler (2016), el cual también plantearía grandes dificultades metodológicas con respecto a los datos.
- La población se distribuyó entre deciles según el ingreso procedente del trabajo y las rentas y se asumió que no hay movilidad de la población entre los 10 deciles distintos como resultado de las políticas fiscales. En otras palabras, lo que cambia como resultado de las diversas decisiones e instrumentos de la política fiscal es la distribución del ingreso entre los deciles de la población, pero no la distribución de la población entre los deciles definidos por el ingreso procedente del trabajo y las rentas. Por último, hay subsidios indirectos implícitos importantes, principalmente al consumo de energía (electricidad, gas y gasolina) con efectos considerables sobre la igualdad que no es posible cuantificar empleando esta metodología. No obstante, los estudios presentados en Lustig (2016) son los análisis más completos, coherentes y exhaustivos de los efectos fiscales llevados a cabo con la misma metodología en este grupo de países.
- Se hicieron estimaciones según dos escenarios distintos, dependiendo de la manera en que tratamos las pensiones contributivas que pagan los gobiernos: 1) como ingreso diferido (por lo cual se agregaron al ingreso procedente del trabajo y las rentas); 2) como transferencias directas (agregadas como parte del ingreso disponible). En el primer caso, cuando se consideraron como ingreso diferido, sus efectos en la equidad son ex ante del impacto de la política fiscal (medida según el coeficiente de Gini del ingreso procedente del trabajo y las rentas), mientras que en el segundo caso se toman en cuenta en la primera ronda de análisis de los efectos fiscales medidos según el coeficiente de Gini del ingreso disponible.

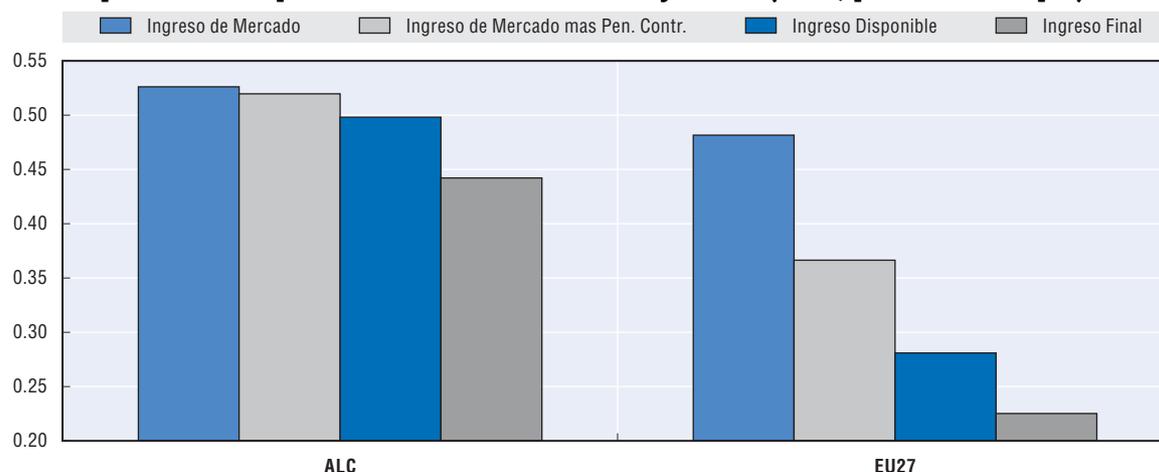
### Recuadro 1.2. Supuestos metodológicos empleados en la estimación de la incidencia fiscal

- Hay motivos para pensar que las prestaciones de pensión que pagan los gobiernos en la mayoría de los países de ALC se pueden tratar como si fueran transferencias directas, ya que la mayoría de esos sistemas se basan en mecanismos de financiación de los gastos con cargo a los ingresos corrientes que presentan déficits actuariales considerables que se cubren en parte con ingresos públicos generales (y probablemente con aportes futuros de los trabajadores y los patronos, con importantes efectos intergeneracionales sobre la equidad). Sin embargo, el análisis de este capítulo se presenta de ambas maneras y se trata la diferencia entre sus efectos sobre la equidad, si bien la mayoría de las conclusiones se basan en la suposición de que las pensiones contributivas son transferencias directas. Además, también es importante observar que la diferencia entre los dos enfoques es significativa únicamente para tres de los 13 países incluidos en el estudio, pero aún así las cuestiones de políticas que intervienen son sumamente importantes para el estudio de la equidad y por lo tanto se van a tratar.

El Gráfico 1.2 muestra los coeficientes de Gini de diferentes definiciones del ingreso en países de ALC en comparación con 27 países de la Unión Europea (UE-27). Aunque la desigualdad antes de los impuestos directos, los aportes sociales y las transferencias directas no es muy distinta entre los dos grupos, con estos instrumentos fiscales, la región de ALC apenas consigue reducirla en 5% (una disminución del índice de Gini de 0.53 a 0.50). En comparación, los países de la UE reducen la desigualdad en más de 40% (una disminución del coeficiente de Gini de 0.50 a 0.29).

En cuanto a las pensiones contributivas, los resultados varían de un país a otro, con un efecto de compensación en algunos y de aumento de desigualdad en otros. En promedio, en ALC, aunque las pensiones contributivas reducen la desigualdad, sus efectos son pequeños, con una disminución del coeficiente de Gini de apenas 0.01 puntos (de 0.53 a 0.52). Sin embargo, las pensiones contributivas son principalmente compensatorias en la UE-27, con una baja del índice de Gini de 0.48 a 0.37. Cuando se toman en cuenta las transferencias en especie en educación y salud, valoradas al nivel de costos para el gobierno, la reducción de la desigualdad es levemente mayor en los países de ALC (comparadas con otras políticas fiscales) aunque sigue siendo considerablemente menor que en los países de la UE (0.53 a 0.44, comparado con 0.48 a 0.22 en la UE). Una vez que se toman en cuenta las transferencias en especie, la desigualdad en todos los países se reduce considerablemente más que por las transferencias de efectivo, reflejando su tamaño relativo (Lustig, Pessino y Scott, 2014).

Gráfico 1.2. Coeficientes de Gini: Efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso promedio en países seleccionados de ALC y UE-27 (2012, promedio simple)



Fuente: Cálculos de los autores basados en Lustig y Pessino (2014), Lustig (2016), EUROMOD versión G2.0 y base de datos de distribución del ingreso (*Income Distribution Database*) de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434288>

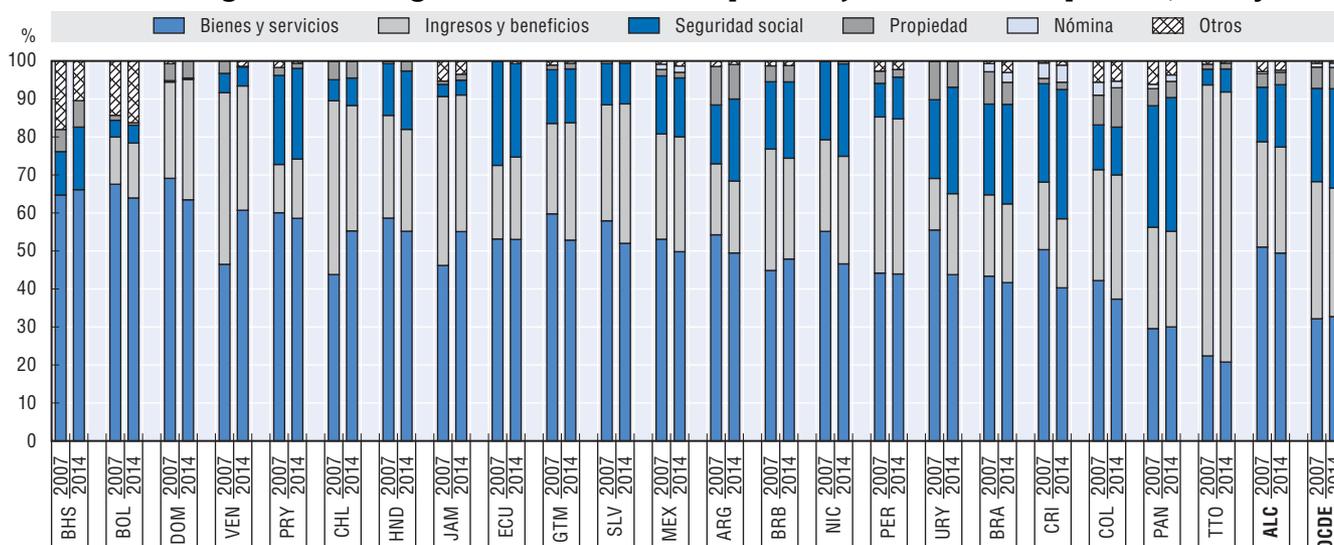
## ¿Cómo inciden los impuestos en la equidad?

Los efectos distributivos de las políticas tributarias en ALC se han evaluado exhaustivamente. Los primeros estudios (Barreix *et al.*, 2006 y 2009, y BID, EuroSocial y IEF, 2010) evaluaron los efectos netos de las políticas tributarias y del gasto público sobre los ingresos en ALC. Estos estudios descubrieron que los *impuestos sobre la renta* son altamente progresivos y son pagados por un puñado de contribuyentes. Además, demostraron que el IVA puede ser tanto progresivo como regresivo, dependiendo del método que se use para estimarlo. Por otro lado, es regresivo cuando se estima en función del ingreso declarado. De otro modo, su carácter regresivo desaparece cuando el cálculo se basa en el consumo relativo de los diversos grupos de ingreso y cuando se examina el efecto combinado ingresos-gastos. Más recientemente, Lustig *et al.* (2013) hallaron que los impuestos directos en la región son progresivos pero que sus efectos redistributivos son insignificantes, ya que la recaudación de impuestos directos como porcentaje del PIB es muy baja.

Una de las razones principales de que los efectos distributivos de las políticas tributarias en ALC sean limitados puede ser la poca participación de los *impuestos directos* (los *impuestos sobre bienes inmuebles* y el *impuesto sobre la renta personal*) en los ingresos totales en la región (véase un anexo de dos páginas sobre los ingresos tributarios generales del gobierno). En la mayoría de los países de ALC, los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes inmuebles constituyen apenas una cuarta parte o menos, en comparación con la cantidad de los ingresos que generan en la mayoría de los países miembros de la OCDE (Bonet *et al.*, 2014). Cuando se compara la totalidad de los impuestos sobre bienes inmuebles entre los dos grupos de países, los ingresos provenientes de la totalidad de los impuestos sobre bienes inmuebles representan 1.9% del PIB, en promedio, en los países de la OCDE, mientras que en los países de ALC representan un promedio de apenas 0.3% del PIB.

A su vez, el impuesto sobre la renta personal (ISLRP) también cumple un papel más pequeño en los países de ALC que en los países de la OCDE. En el primer grupo, los ingresos recaudados por concepto del ISLRP en 2012 representaron en promedio casi 2% del PIB, mientras que en el segundo grupo representaron casi 9% del PIB. De hecho, alrededor de 55% de la diferencia en los ingresos tributarios promedios recaudados entre los dos grupos de países (34% del PIB, comparado con 21%) se explica por la diferencia en los ingresos recaudados por concepto del ISLRP. Cuando se suma la diferencia en los impuestos sobre bienes inmuebles recaudados a la diferencia en el ISLRP, se explican dos terceras partes de la diferencia (67%) de los ingresos totales por impuestos recaudados entre los dos grupos. En otras palabras, la importancia relativa de los impuestos directos cumple una función significativa que explica los efectos limitados de la política tributaria en la equidad<sup>4</sup>, como puede apreciarse en el Gráfico 1.3.

Gráfico 1.3. **Desglose de los ingresos tributarios como porcentaje del total de impuestos, 2007 y 2014**



Fuente: OCDE (2016), Base de Datos de Estadísticas de Ingresos de América Latina (Revenue Statistics in Latin America Database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434291>

Además, los sistemas tributarios de ALC son afectados por niveles elevados de *gasto fiscal*, los cuales en general les resta eficiencia a los sistemas y los hacen más regresivos. El gasto fiscal se define como los ingresos no percibidos por el estado al otorgar incentivos o prestaciones que hacen reducir la carga tributaria de ciertos contribuyentes (Villela, Lemgruber y Jorrat, 2009, y Pecho, 2014). En el quinquenio 2008-2012, los ingresos tributarios no percibidos por este motivo en los países latinoamericanos promediaron 4.3% del PIB. Para una región en la que en 2014 se recaudó en promedio 21.7% del PIB, el gasto fiscal es alto (23% de la recaudación tributaria promedio de la región), especialmente si se toman en cuenta los casos extremos como Guatemala, donde los impuestos no percibidos montan a más de 50% del ingreso tributario.

Además, en promedio, la mitad del gasto fiscal en los países de ALC beneficia a empresas del sector privado a través de incentivos supuestamente dirigidos a la promoción de inversiones, la protección de las exportaciones y el desarrollo de sectores o actividades económicas incipientes. Más allá de las desigualdades horizontales que pudieran crear esos incentivos con otras actividades del sector privado, los efectos sobre la distribución del ingreso y la equidad son extremadamente difíciles de determinar y cuantificar, por lo que quedan fuera del propósito de este capítulo.

De igual modo, en promedio, la otra mitad del gasto fiscal de la región se justifica en términos de prestaciones sociales para los sectores de bajos ingresos, a través de exenciones tributarias y bienes y servicios gravados a una tarifa del IVA de cero. No obstante, en vista de que ese gasto fiscal beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos, parte del mismo puede acabar beneficiando a los grupos de mayores ingresos de la población (Pecho 2014 y FIEL 2015).

Además, en los países de ALC, las deducciones del impuesto sobre la renta personal (aproximadamente 1.6% del PIB) por concepto de pagos de intereses hipotecarios, gastos en educación privada para hijos de cierta edad, gastos médicos y otros, benefician únicamente a los grupos de ingresos más altos de la población. Este patrón produce una forma altamente regresiva de gasto fiscal que incide negativamente en la equidad. De igual modo, el gasto fiscal en forma de tasas menores o diferenciales del IVA dirigidas a aumentar el carácter progresivo de este impuesto produce un gasto fiscal regresivo, a causa de errores de focalización o de inclusión (Barreix *et al.*, 2009).

En general, en términos de porcentaje del gasto total por grupo de ingresos, la mayor parte del gasto fiscal relacionado con el IVA parece ser de carácter progresivo, ya que la cantidad del IVA que se paga es menor en los grupos más pobres, entre los que hay un mayor consumo de bienes excluidos. Sin embargo, la cantidad de recursos en términos monetarios que economiza cada grupo de ingresos es claramente regresiva, ya que aumenta con el nivel de ingresos y la capacidad relativa de consumir bienes excluidos. Se hallaron resultados similares entre los países de la OCDE (OCDE y KIPF, 2014) y entre los países de ALC (FIEL, 2015).

Los resultados muestran que es posible mejorar considerablemente los efectos sobre la equidad eliminando tipos de gasto fiscal como las exenciones tributarias o las tasas menores del IVA de ciertos tipos de productos y servicios. El ingreso adicional que se puede obtener con este tipo de cambio de política se puede destinar al financiamiento de una transferencia directa bien dirigida a grupos de menores ingresos, como compensación por el beneficio perdido. En la región de ALC, el costo promedio del gasto fiscal con respecto al IVA es de alrededor de 2% del PIB (FIEL, 2010). Por lo tanto, los efectos sobre la equidad pueden ser considerables, como se plantea más adelante.

El impacto sobre la equidad de los *impuestos indirectos* (IVA e impuestos al consumo) tiende a ser regresivo cuando el análisis se mide como porcentaje del ingreso procedente del trabajo y las rentas. En el grupo ALC-13, los impuestos al consumo son regresivos en casi todos los países. El caso del IVA es mucho más discutible, dado que este impuesto representa alrededor de 30% del ingreso total y muchos tipos de gasto social que reducen la desigualdad se financian con ingresos generados por el IVA.

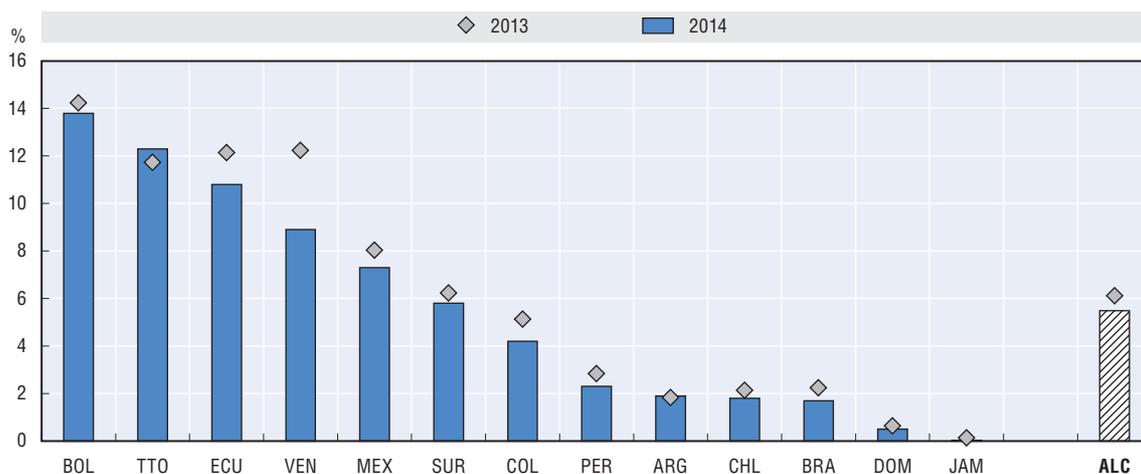
Hay además aspectos conceptuales y metodológicos que conviene tomar en cuenta. En primer lugar, el ingreso corriente no es el valor sustitutivo idóneo para el ingreso a lo largo del ciclo de vida; motivo por el cual algunos autores sugieren que el consumo se ajusta mucho mejor al ingreso permanente. Cuando se mide el IVA recaudado por deciles de la población distribuido según el consumo y no según el ingreso corriente, el grado de desigualdad se reduce considerablemente. De hecho, la tasa tributaria implícita contra el consumo se hace positiva, neutra o incluso progresiva. Otro enfoque importante es medir el aporte porcentual de cada decil a la cantidad total de ingresos recaudados por concepto de IVA. En este caso, el impuesto sería progresivo, ya que a medida que aumenta el tamaño del aporte, mayor será el decil.

Como ya se mencionó anteriormente, el efecto distributivo positivo del IVA (o de cualquier impuesto indirecto en cuestión) es mucho más claro cuando se toma en cuenta también el efecto agregado, ya que el producto de la recaudación del mismo puede destinarse al financiamiento de gastos que son progresivos o compensatorios del ingreso final. Este efecto de equidad se conoce como el Enigma de Lambert. Véase un ejemplo de dicho enigma el Apéndice 2 de este capítulo.

En el caso del grupo ALC-13, el enigma de Lambert se ha detectado únicamente en Chile, al nivel del ingreso consumible. Sin embargo, cuando se suman los gastos por concepto de educación y salud al costo de producirlos, se detectó claramente el Enigma de Lambert en Brasil, Chile, El Salvador, Uruguay y Bolivia, además de Chile. No obstante, en casi todos los países, con excepción de Colombia, se determinó que los impuestos indirectos compensaban el ingreso o se hacían progresivos cuando la distribución del ingreso pasaba del ingreso procedente del trabajo y las rentas a ingreso disponible o consumible<sup>5</sup>.

Por último, el ingreso público proveniente de recursos naturales no renovables (RNNR) cumple una función importante en varios países de ALC, a pesar de la gran inestabilidad causada por la caída de los precios en los últimos años. Según los datos más recientes disponibles, en 2014 alcanzaron en promedio 5.5% del PIB (véase el Gráfico 1.4), principalmente a través del impuesto sobre la renta a las empresas (ISRE) y los pagos de regalías (véase el documento de dos páginas sobre los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables). No obstante, dado que esas fuentes de ingresos no provienen de impuestos sobre los dividendos y los ingresos de capital de particulares ni familias (excepto el ingreso producto de la labor de los trabajadores y los gerentes de esos sectores), su efecto directo en la equidad es muy limitado<sup>6</sup>.

Gráfico 1.4. Ingreso fiscal proveniente de recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB, 2013 y 2014



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016) con base en datos de la CEPAL.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434309>

De hecho, el ingreso del ISRE como porcentaje del PIB es casi igual entre los países de la OCDE y de ALC. No obstante, el ingreso del ISRE aumentó considerablemente entre 2003 y 2013 en la mayoría de los países de ALC, debido en parte al repunte de los precios de los productos básicos (*commodities*) en esos años, lo que explica en parte por qué los ingresos recaudados a través de este impuesto son similares en ambos grupos. Sin embargo, los ingresos provenientes del ISRE y las regalías generadas por los RNNR no producen un efecto en la equidad cuando se pasa del ingreso procedente del trabajo y las rentas al ingreso disponible, excepto por las transferencias directas que se pueden financiar a partir de estas fuentes de ingreso. Por lo tanto, los ingresos provenientes de los RNNR tienen un efecto muy pequeño en la equidad, al reducir el coeficiente de Gini (excepto por las transferencias directas), ya que las fuentes de esos ingresos son principalmente empresas propiedad del estado y rara vez empresas privadas con accionistas del país o extranjeros. Sin embargo, el efecto en la equidad puede ser muy importante a través del gasto social, el cual se financia a su vez de ingresos de los RNNR, entre otras fuentes.

En conclusión, los limitados efectos distributivos de los impuestos directos en los países de ALC son explicados por una combinación de factores: la carga tributaria mucho menor en grupos de altos ingresos a través de los impuestos directos (principalmente el impuesto sobre la renta y los impuestos sobre bienes inmuebles); el mayor nivel de beneficios tributarios que favorecen principalmente a grupos de mayores ingresos, y la importante función que cumplen los RNNR, los cuales si acaso producen un efecto directo limitado en la reducción del coeficiente de Gini mediante la tributación directa de individuos y familias (aunque son importantes como fuente de ingresos para cubrir el gasto social que beneficia principalmente a los grupos de menores ingresos). Por último, los impuestos indirectos, aunque son regresivos cuando se los coteja con el ingreso procedente del trabajo y las rentas, son progresivos en casi todos los países del grupo ALC-13 cuando se toma en cuenta los programas sociales y las transferencias en especie financiadas por estos impuestos (por ejemplo, cuando se pasa del ingreso procedente del trabajo y las rentas al ingreso final). Lo mismo ocurre en mayor medida en el caso del IVA, ya que éste es el impuesto más importante para financiar el gasto social en la región.

### ¿Se encuentra la respuesta en la política de gasto público?

Debido a los efectos limitados de la política tributaria en la equidad por las razones expuestas en los párrafos anteriores, así como por el sesgo de los sistemas tributarios contra el trabajo (debido a una elevada carga tributaria sobre el trabajo), las políticas de gasto en ALC son más efectivas para reducir la desigualdad que la progresividad del sistema tributario. De hecho, el efecto limitado de los impuestos directos sobre el coeficiente de Gini del ingreso disponible (véase el Gráfico 1.1) indica que la naturaleza del sistema tributario puede inducir cambios en el comportamiento de los contribuyentes, que pueden llevar a un aumento del coeficiente de Gini del ingreso procedente del trabajo y las rentas, y por ende compensar los efectos progresivos de los impuestos en el Gini del ingreso disponible (Poterba, 2007). Sin embargo, una vez que se incluye el gasto social a través de las transferencias en especie (por ejemplo, en servicios de educación y salud), la política fiscal en su conjunto tiene un efecto positivo en la distribución del ingreso.

Estos resultados respaldan las conclusiones de otros estudios publicados, lo que sugiere la existencia de un efecto mayor sobre la redistribución mediante las políticas de gasto público que con un aumento del carácter progresivo del sistema tributario. Este hecho también explica en parte la diferencia de desigualdad entre los países europeos y Estados Unidos: aunque este último tiene uno de los sistemas del impuesto sobre la renta más progresivos del mundo, el mismo ejerce un limitado poder de distribución a través del gasto. En cambio, los países europeos dependen en promedio mucho más de la política de gasto para reducir la desigualdad (Doerrenberg y Peichl, 2014).

Hay una gran medida de heterogeneidad en la región de ALC en cuanto al potencial de redistribución. En algunos países, la capacidad gubernamental de redistribución mediante el gasto es mayor, equiparable a los niveles presentes en países miembros de la OCDE, mientras que en otros es menor. No obstante, la mayoría de los países de la región todavía no han aprovechado el máximo potencial de la política de gasto, especialmente en comparación con economías avanzadas. Hay varias razones que explican la diferencia en el grado de eficacia de la política de gasto en los países de ALC en comparación con los de la OCDE: por un lado, el tamaño y la composición del presupuesto; por otro, la asignación correcta de un gasto compensatorio, como los subsidios y las transferencias, y el gasto en especie en educación y salud.

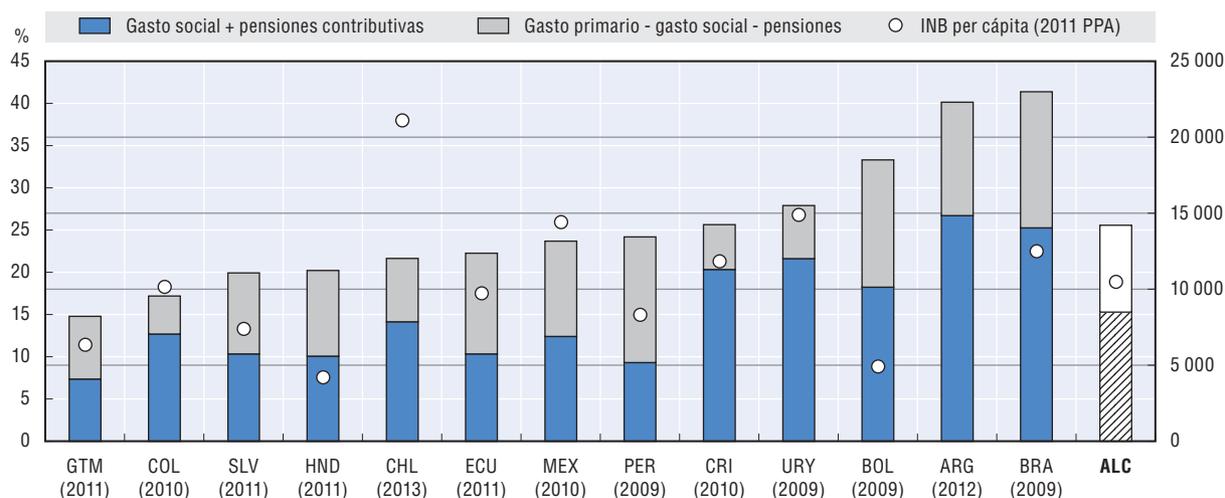
### El bajo nivel de gasto social en la región no lo explica todo

Los efectos distributivos del tamaño y la composición del gasto son cruciales, especialmente el gasto social, que incluye las transferencias directas, pensiones contributivas y no contributivas, así como el gasto en educación y salud. En los países de ALC, el gasto social es apenas 15% del PIB; 60% menor que el promedio de la OCDE. Un análisis de la composición del gasto social en América Latina y el Caribe indica que el gasto en educación representa en promedio 4.6% del PIB (5.3% en la OCDE) y el gasto en salud, 4% del PIB (6.2% en la OCDE), aunque con diferencias considerables entre los diversos países de la región (véanse los Gráficos 1.5 y 1.6). En cuanto a las pensiones contributivas, el gasto promedio es 3.8% del PIB; menos de la mitad del promedio de la OCDE, y con respecto a las transferencias directas, apenas 1.7% del PIB, levemente más de la tercera parte del promedio de la OCDE (Lustig et al., 2013 y Lustig, 2016).

El bajo nivel de gasto puede explicar parcialmente las diferencias sobre los efectos redistributivos entre ALC y países más desarrollados, pero no es el único factor importante. También es cierto que los países que consiguen la mayor reducción de la desigualdad en la región de ALC (entre 9% y 14%) son aquellos que tienen el mayor gasto social, como Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica<sup>7</sup>. Sin embargo, los impuestos y las transferencias directas hacen reducir la desigualdad en los países de ALC, en promedio, en apenas 5%, muy por debajo de los países de la OCDE, donde la reducción promedio es de 40%.

Aunque hay países en ALC cuyo nivel de gasto en pensiones es similar al promedio de los países miembros de la OCDE como porcentaje del PIB, sus efectos redistributivos siguen siendo reducidos.

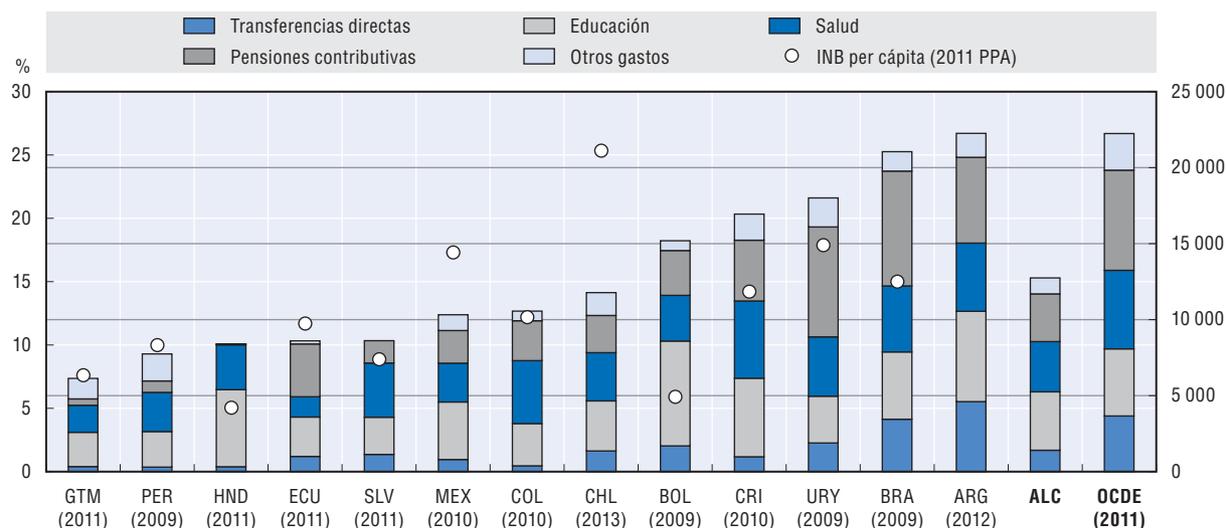
Gráfico 1.5. **Gasto social y primario en países seleccionados de ALC**  
(como % del PIB)



Fuente: Lustig (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434318>

Gráfico 1.6. **Composición del gasto social en países seleccionados de ALC y promedio en la OCDE**  
(como % del PIB, 2010)



Fuente: Lustig (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434329>

Como tal, aunque 19% de la diferencia en los coeficientes de Gini entre los países de la OCDE y de ALC se puede atribuir al efecto redistributivo de las pensiones, 81% de la diferencia se debe a la política fiscal. Este resultado ha sido reconocido últimamente en la obra publicada sobre la materia (Goñi et al., 2011), por el FMI (2015), Lustig (2016) y Lustig et al. (2013) y (2014) lo que también indica que bajo la suposición de que la política fiscal se ejecuta de una manera responsable, también es altamente ineficiente e insuficiente para compensar el ingreso en América Latina.

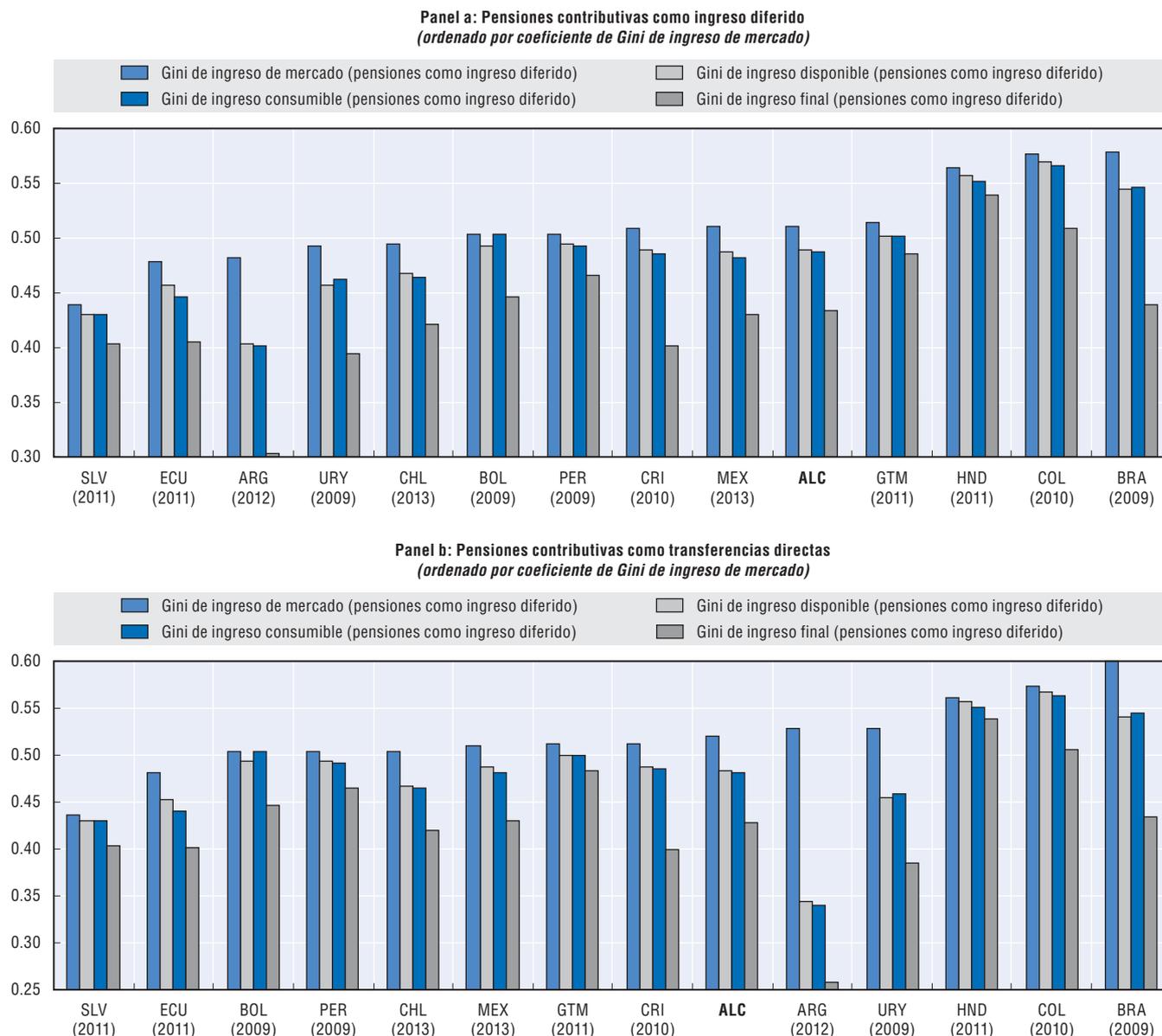
El Gráfico 1.7 muestra el efecto combinado total de la política social en la desigualdad, cuando se pasa del ingreso procedente del trabajo y las rentas al ingreso final. El primer panel (Panel a) se calculó considerando las pensiones contributivas como ingreso diferido, mientras que el segundo panel (Panel b) se calculó incluyéndolas como transferencias directas.

Los países con la menor reducción de la desigualdad producida por la política fiscal son Honduras, El Salvador, Guatemala y Perú; precisamente los países con el nivel más bajo de gasto social como porcentaje del PIB. Sin embargo, Ecuador, que tiene un nivel de gasto social muy parecido al de Honduras, El Salvador y Perú, es más eficaz en la reducción de la desigualdad.

Como cabría esperar, la desigualdad es menor con el ingreso procedente del trabajo y las rentas cuando las pensiones contributivas se consideran como ingreso diferido, y empeora cuando se incluyen las mismas en el ingreso disponible como transferencias directas. Sin embargo, por la misma razón que la política fiscal es más progresiva en el segundo caso, el efecto se mide después de la intervención de la política fiscal. Sin embargo, los efectos son relativamente pequeños y mucho menores que los efectos de las pensiones contributivas en la reducción de la desigualdad en los países de la OCDE. Una de las razones de ello es que la informalidad laboral es sumamente alta en la mayor parte de la región de ALC y esos trabajadores no tienen acceso a los beneficios que brinda el sistema de seguridad social, incluidas las pensiones de jubilación.

El efecto de las intervenciones de la política fiscal al pasar del ingreso disponible al ingreso consumible es casi neutro en la mayoría de los países, con excepción de Bolivia y Uruguay, hasta cierto punto. Como se mencionó anteriormente, los impuestos indirectos no parecen producir los efectos regresivos que cabría anticipar por sentido común, dada la ponderación del IVA en la estructura del ingreso fiscal de los países de ALC. De hecho, en algunos países la desigualdad se reduce, aunque por un pequeño margen, lo que confirma el comentario anterior sobre el Enigma de

Gráfico 1.7. **Coefficiente de Gini del ingreso procedente del trabajo y las rentas, disponible, consumible y final (2010)**



Fuente: Lustig (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434335>

Lambert. El mayor efecto de la política fiscal en la reducción de la desigualdad en todos los países de la región ocurre cuando se suma el costo de producir bienes y servicios en especie (por ejemplo, el gasto social) para determinar el ingreso final.

Como se mencionó anteriormente, pese al hecho de que la política fiscal reduce la desigualdad en la región cuando se toman en cuenta todas las intervenciones en el análisis, la magnitud de su efecto es mucho menor que la magnitud promedio del efecto que obtienen los países de la OCDE (véase el Gráfico 1.2). En las secciones siguientes se tratarán los diversos tipos de gasto social y por qué dejan de alcanzar un mayor nivel de redistribución.

### **Transferencias, subsidios y gasto en pensiones: no dan en el blanco**

Uno de los principales retos de la política de gasto es garantizar que los subsidios y las transferencias lleguen a los segmentos más pobres de la población. Sin embargo, como se expone más adelante, en la región de ALC hay deficiencias en la focalización de subsidios y transferencias. Las transferencias condicionales de efectivo (TCE) y las pensiones no contributivas (PNC) son iniciativas claves para reducir la pobreza en ALC. No obstante, el número de beneficiarios de esos programas sobrepasa el número de personas en situación de pobreza extrema por una relación de casi 2.5 veces. Más precisamente, 39.2% de los beneficiarios de transferencias condicionales de efectivo (TCE) y 48.6% de los beneficiarios de pensiones no contributivas (PNC) no son pobres (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Paradójicamente, y según datos de 2013, la cobertura de las TCE y las PNC para los pobres son de apenas 50.6% y 53%, respectivamente. Se calcula que la economía potencial de estas fugas es de 0.7% del PIB, lo que representa casi la mitad del nivel actual de gasto destinado a estas categorías.

Un caso especial es el de los subsidios implícitos a las fuentes de energía. En varios países, los subsidios al gas propano, el combustible diésel y la electricidad benefician a los segmentos de la población de mayores ingresos, recibiendo el decil 10 una cuarta parte de todos los beneficios y el decil más pobre, apenas 5% de los mismos. En otras palabras, en esos países, la población de mayores ingresos recibe cinco veces más subsidios que los pobres (Llerena et al., 2015; Paz-Arauco et al., 2014). Estos subsidios son distorsionantes ya que se extienden a toda la población por igual en el precio final de venta del producto subsidiado, independientemente del nivel de ingresos del consumidor. De modo que los subsidios basados en precios generan un costo fiscal elevado y producen una pérdida de eficiencia económica. Son implícitos por estar incorporados en la diferencia de precios entre el costo de producir esos bienes o servicios al costo marginal a largo plazo o el costo de oportunidad de exportarlos, y el precio de venta final al consumidor.

Los montos de esos subsidios energéticos no se incluyen de manera explícita en el presupuesto, y por consiguiente se deben calcular fuera del ámbito presupuestario del gasto público. Invertir esta pérdida doble (el alto costo fiscal de los subsidios y su considerable efecto regresivo) exige reemplazar en gran medida este tipo de régimen de subsidio con transferencias focalizadas que beneficien únicamente a los sectores de bajos ingresos de la población por la pérdida de ingresos; a su vez, esto puede reducir los costos fiscales del subsidio a la vez que aumenta su efecto sobre la equidad.

Algunos países de ALC gastan de cinco a 10 veces más en subsidios regresivos de este tipo que en TCE, que son predominantemente progresivas y tienen efectos positivos para la reducción de la pobreza. Esto significa que es posible transferir parte de lo economizado en los subsidios a otros programas más progresivos socialmente e incluso generar ahorros (Arze del Granado et al., 2012; BID, 2014 y BID, 2015a, y 2015b).

### **Se puede mejorar la eficiencia y calidad del gasto en especie**

Aunque el gasto en educación y salud es mayormente progresivo, la inquietud para América Latina y el Caribe es que el carácter progresivo está siendo seriamente socavado por las ineficiencias propias de ese gasto. Por lo general, los sectores de ingresos medios y altos de la población optan por usar servicios privados de salud y educación, mientras que los sectores de bajos ingresos son atendidos por el sector público. Por ejemplo, 27% de la población de Brasil contrata seguro de salud privado optativo y 19% de la población de Chile contrata seguros privados obligatorios (véase la sección sobre los sistemas de financiamiento de salud y la formulación presupuestaria en salud). Sin embargo, aunque el gasto en educación básica y secundaria independientemente de sus efectos perversos producidos por la calidad del servicio va dirigido a los sectores más pobres o de hecho los beneficia, el gasto en educación de tercer nivel no se concentra en esos sectores del mismo modo, ya que va dirigido a la población de ingresos medios y altos o la beneficia principalmente a ella, y por lo

tanto produce un efecto negativo sobre la redistribución (véase *Education and Early Childhood Development SFD*, BID, 2013, y *Fiscal Policy and Management SFD*, BID, 2015).

Los Gráficos 1.8 y 1.9 muestran el Índice de Oportunidad Humana (HOI, por sus siglas en inglés) calculado por el Banco Mundial (2012) para una muestra de ocho países miembros de la OCDE y ocho países de ALC, usando las puntuaciones de las pruebas PISA ajustadas por las circunstancias personales (por ejemplo, lugar de nacimiento, nivel económico, raza, género) en lectura y matemáticas. En el Recuadro 1.3 se presenta una explicación detallada del índice y los ajustes. De acuerdo con los datos disponibles, los puntajes más altos en la región de ALC se ubican muy por debajo de los puntajes más bajos de los países de la OCDE. Los resultados también indican que mientras menor sea el nivel de ingresos de la población, menores serán los puntajes. Esto genera inquietudes sobre la calidad de la educación pública, ya que los hijos de la mayoría de las familias de bajos ingresos asisten a escuelas públicas. El porcentaje de alumnos que alcanzan un nivel de competencia (cobertura) también es mucho más bajo en los países de ALC, y afecta mayormente a familias de ingresos más bajos.

Gráfico 1.8. Índice de Oportunidad Humana: Pruebas PISA de lectura (2012)

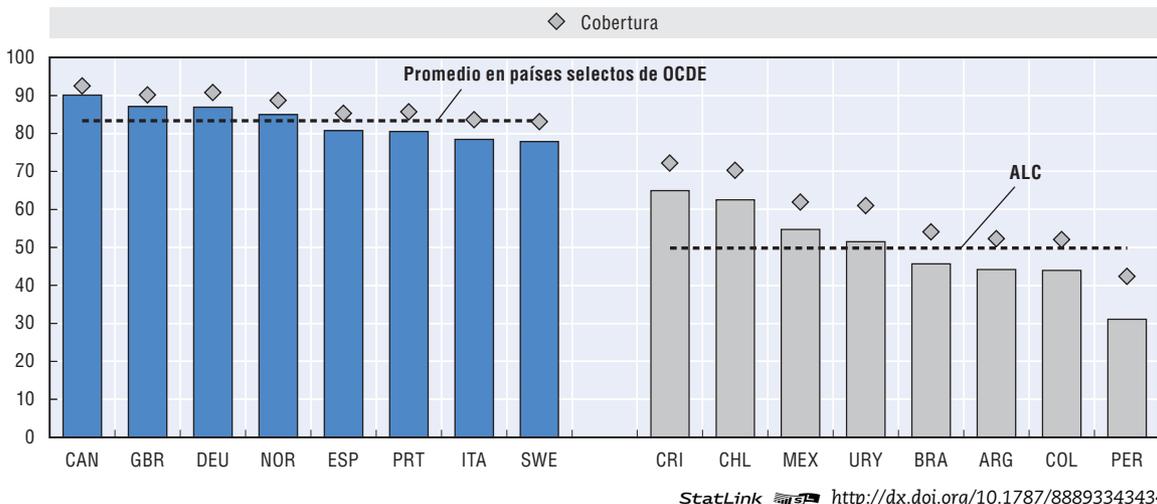
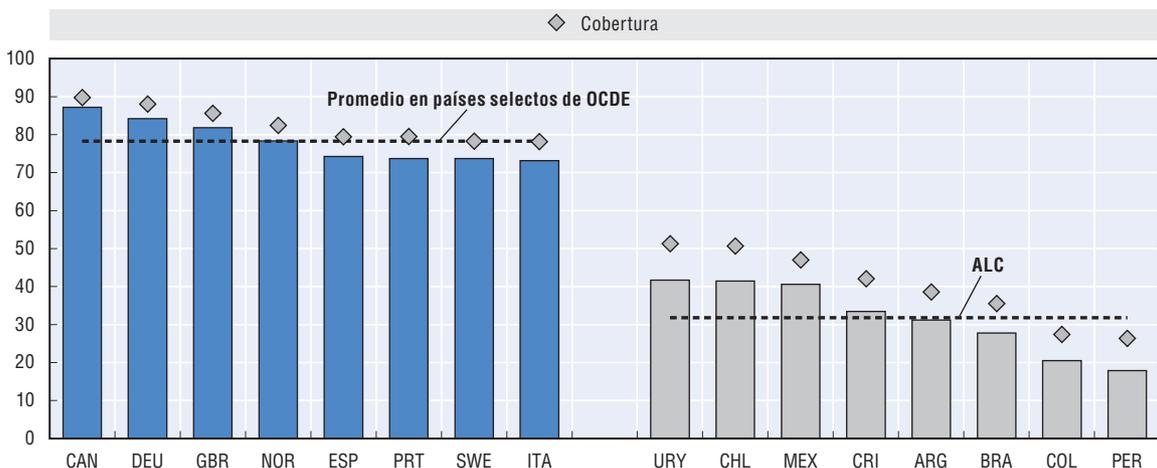


Gráfico 1.9. Índice de Oportunidad Humana: Pruebas PISA de matemáticas (2012)



Fuente: Banco Mundial. El nivel de cobertura se refiere al porcentaje de alumnos con un puntaje de dos o tres en las pruebas PISA. (Un puntaje al nivel de competencia de dos se considera lo mínimo para aplicar el material debidamente). El Índice de Oportunidad Humana (HOY, sigla en inglés) ajusta la cobertura para fines de equidad.

### Recuadro 1.3. Índice de Oportunidad Humana (HOI) del Banco Mundial

El HOI (por sus siglas en inglés) calcula cómo las circunstancias personales (como el lugar de nacimiento, el nivel de ingresos, la raza o el género) inciden en las probabilidades de que un niño acceda a los servicios que necesita para salir adelante en la vida, como una educación oportuna, agua corriente o electricidad. Por lo tanto, el HOI mide la tasa de cobertura de una oportunidad, descontada por desigualdad en su distribución entre grupos de circunstancias, a fin de crear igualdad de oportunidades, de manera que no se tomen en cuenta las características personales que están fuera del control del individuo.

$$\text{HOI} = (1 - D) * C$$

dónde:

(1-D): efecto de la desigualdad en la cobertura

C: Cobertura general y por lo tanto el porcentaje de ciudadanos que tienen acceso a la oportunidad

Para estimar el HOI para la calidad de la educación se puede usar datos sobre el logro en educación, en particular, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA).

PISA son pruebas trienales del conocimiento y las destrezas de alumnos de 15 años de edad. Los alumnos se someten a pruebas de lectura, matemáticas y ciencias. Luego se distribuyen entre distintos grupos de competencia en función de la dificultad de las tareas que pueden cumplir. Hay seis grupos de lectura, matemáticas y ciencias. Los alumnos que se ubican por debajo del nivel 1 no tienen las destrezas necesarias para ingresar al mercado laboral. El Nivel 2 es el nivel umbral: en el PISA se considera que los estudiantes ubicados en este nivel comienzan a demostrar las competencias necesarias para participar de manera efectiva y productiva en la vida académica. Los Niveles 5 y 6 (y 7, en el caso de matemáticas y ciencias) son los niveles más altos de competencia y los alumnos que llegan a ellos se consideran de categoría mundial.

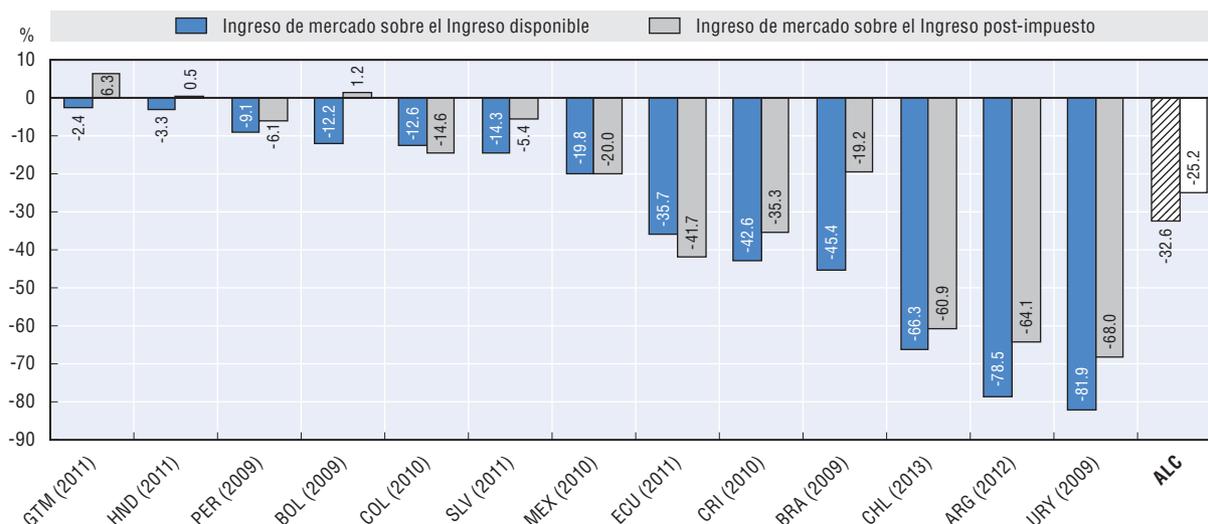
Por último, el gasto público en salud en los países de ALC es fragmentado, en términos tanto de prestación de servicios como de su financiamiento. La población cubierta por cada uno de los distintos medios varía considerablemente de un país a otro y por lo tanto no todos los sectores poblacionales pueden disponer del mismo nivel de acceso a una canasta común de servicios de salud. La diferencia más evidente es en términos de las fuentes de financiamiento y la canasta de servicios de salud prestados entre los sistemas de seguridad social con aportes obligatorios de los trabajadores y los patronos, que básicamente cubre a los trabajadores del sector formal, y el sistema público costado a través del presupuesto, que se dirige principalmente a la población general, especialmente en el sector informal. La fragmentación del sistema crea dificultades para el mejoramiento de la eficiencia del gasto y la equidad en la canasta de servicios prestados (véase la sección sobre presupuestos en salud).

### ¿Qué sobre la reducción de la pobreza?

Un aspecto que no se debería pasar por alto es el efecto de la política fiscal en la pobreza. A veces el efecto de un sistema progresivo en la desigualdad y la pobreza puede desviarse en la dirección incorrecta. No sería deseable crear un sistema más progresivo que haga aumentar la pobreza (Lustig, 2016). Para los fines de este análisis, consideramos las pensiones contributivas como transferencias directas.

Como se ilustra en el Gráfico 1.10, aunque los impuestos directos, los aportes sociales y las transferencias de efectivo reducen los índices de pobreza en los 13 países estudiados, éste no es el caso de los subsidios indirectos y los impuestos indirectos. Una vez que se tomaron estos en cuenta, los índices de pobreza se redujeron en 10 de los países, pero aumentaron en los otros tres.

Gráfico 1.10. Variación de la pobreza después de los impuestos directos, los aportes sociales y las transferencias de efectivo



Fuente: Lustig (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933434365>

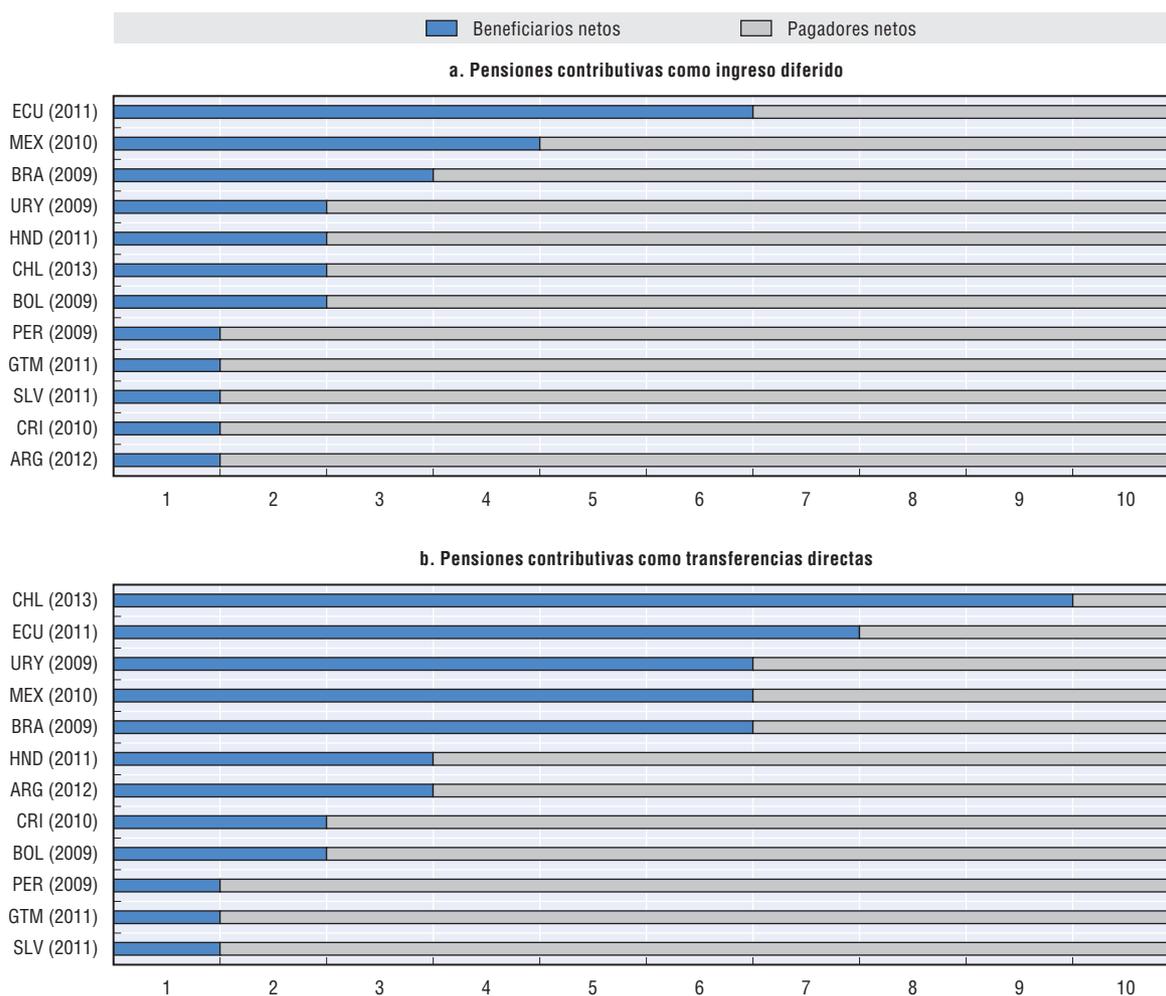
No se puede analizar el ingreso final, ya que no se puede comparar con las líneas actuales de pobreza: éstas no toman en cuenta el ingreso mínimo necesario para adquirir servicios básicos de salud y educación a los costos del gobierno (Lustig, 2016). Aunque es posible sostener que se podría compensar a los más pobres por esos servicios, los cuales reciben gratuitamente, su nivel de consumo de alimentos y otros bienes básicos puede aún estar por debajo del nivel mínimo aceptable (Lustig, 2016).

Para evaluar el efecto redistributivo del sistema fiscal también resulta ilustrativo ver si los pobres son pagadores netos o beneficiarios netos. Como se puede apreciar en el Gráfico 1.11, en tres de los 12 países (Perú, Guatemala y El Salvador), los pobres son pagadores netos al sistema comenzando con el segundo decil, y con el tercer decil en un tercer país (Bolivia).

Según el escenario de línea de base (que trata las pensiones contributivas como ingreso diferido), Ecuador es el país de ALC con el mayor grupo de beneficiarios netos (hasta el sexto decil), seguido por México (hasta el cuarto decil) y Brasil (hasta el tercer decil). En Perú, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Argentina, el efecto de reducción de la pobreza es menor debido a que los pagadores netos al sistema comienzan a partir del segundo decil.

Sin embargo, cuando se toman en cuenta las pensiones contributivas como si fueran transferencias directas, la imagen cambia considerablemente, especialmente en Chile (donde los pagadores netos se ubican a partir del noveno decil), Brasil (pagadores netos desde el sexto decil), México (pagadores netos desde el sexto decil) y Argentina (pagadores netos desde el tercer decil) presentan una mayor proporción de beneficiarios netos. Los sistemas de pensiones contributivas pueden producir efectos redistributivos considerables por dos razones: la mayoría de los sistemas incluyen subsidios financiados a partir de los impuestos (incluida una pensión de jubilación mínima garantizada) e incluso a falta de tales subsidios, todos los sistemas de pensiones contributivas inevitablemente conllevan redistribución entre el grupo de contribuyentes-beneficiarios.

Cuando se observa la distribución por grupos de ingresos, en la mitad de los países de la muestra el grupo de los llamados “vulnerables” (los que perciben un ingreso diario de entre US\$4 y US\$10 PPP) está constituido por pagadores netos al sistema. En otros cuatro países, los pagadores netos comienzan a partir del grupo de ingresos de entre US\$2.5 y US\$4 al día PPP (moderadamente pobres), y en un país, en el grupo de ingresos que recibe entre US\$1.25 y US\$2.5 PPP al día. Estos datos hacen

Gráfico 1.11. **Beneficiarios netos y pagadores netos del sistema fiscal (2010)**

Fuente: Lustig (2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933434375>

pensar que hay muchas personas con ingresos bajos y muy bajos para las cuales el sistema de transferencias no es lo suficientemente generoso, bien sea a causa del tamaño de la transferencia o debido a la falta de cobertura (Lustig, 2016).

### **Concesiones recíprocas entre la equidad y su relación con la eficiencia y productividad económica**

La equidad, la eficiencia y la productividad son todos objetivos deseables de la política fiscal. Aunque es posible diseñar políticas que las promueven todas, la tarea puede resultar ardua, ya que a veces puede haber concesiones recíprocas entre ellas. Por ejemplo, las políticas redistributivas como los impuestos o las transferencias de efectivo progresivas pueden reducir los incentivos para trabajar en el sector formal o para ahorrar e invertir en capital físico y humano. Además, aunque es probable que un cambio en los impuestos o el gasto tenga un efecto redistributivo directo (primera ronda), cuando se toma en cuenta el desincentivo conductual (segunda ronda), el resultado puede ser un efecto contrario que puede contrarrestar el efecto positivo inicial. De hecho, la dinámica entre la pobreza, la igualdad, la eficiencia y la sustentabilidad fiscal puede constituir uno de los desafíos más importantes para el desarrollo económico de la región.

Por ejemplo, la excesiva carga tributaria del empleo formal en ALC no solo es poco compensatoria sino además distorsionante. Según los datos más recientes de que se dispone, en 2013 la cantidad estimada de impuestos y aportes sociales pagada sobre la labor del trabajador promedio en ALC alcanzó a 21.7% (OCDE/CIAT/BID, 2016). Los altos costos del trabajo formal pueden crear un incentivo perverso para operar en el sector informal. Esto no solo perjudica la recaudación de impuestos, sino que, en vista de la baja proporción de capital productivo en el sector informal y el limitado tamaño de las empresas o compañías del sector informal, también perjudica la productividad.

Dado que en la región estos trabajadores están excluidos de los sistemas formales de seguridad, la desigualdad se exacerba aún más. De hecho, a veces políticas posiblemente bien intencionadas que no obstante distorsionan la asignación de recursos a la vez que previenen la inclusión, producen desigualdad en el ingreso procedente del trabajo y las rentas. Por ejemplo, los programas de seguridad social, los cuales brindan cobertura de salud y pensiones en la tercera edad, se ofrecieron únicamente a los empleados del sector formal de la economía únicamente (Kaplan y Levy, 2013). La falta de cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores del sector informal y los altos índices de evasión fiscal han generado presiones a favor de la ampliación de la cobertura, a través de sistemas especiales o paralelos de seguridad social, en competencia con los puntales contributivos y convirtiéndose en subsidios de hecho al sector informal (Levy, 2015). Aunque estos programas paralelos consiguen reducir la desigualdad en cierta medida, tampoco son totalmente incluyentes: sus prestaciones son bajas comparadas con los sistemas de seguridad social para los trabajadores del sector formal y no incluyen seguro de desempleo ni cobertura de accidentes laborales ni de invalidez.

El círculo vicioso entre igualdad y productividad no termina allí, ya que la existencia de esos programas paralelos también crea incentivos para que las empresas y los trabajadores se mantengan en el sector informal (BID, 2010; Busso et al., 2012), lo que reduce aún más la productividad y aumenta la desigualdad. Además, y como ya se trató en la Sección 4.2, esto impide la captación de más de los beneficios anticipados de las TCE.

En resumen, estas circunstancias limitan el crecimiento de la productividad y el ingreso real de los trabajadores del sector informal, los discrimina injustamente en términos de la cobertura y la calidad de la seguridad social, impide romper el círculo vicioso de informalidad y pobreza para el que se concibieron las TCE y acumula una presión considerable sobre la sustentabilidad fiscal (Levy, 2015).

Por último, también es imprescindible tomar en cuenta las limitaciones presupuestarias y sus posibles efectos sobre las políticas dirigidas al logro de la igualdad. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, de los cuatro países que registraron los niveles más altos de gasto social (Argentina, Brasil y Uruguay) y el efecto fiscal de mayor magnitud en la reducción de la desigualdad, tres de ellos atraviesan graves dificultades presupuestarias y problemas de sustentabilidad que en el mediano y largo plazo pueden llegar a revertir en parte o considerablemente esos beneficios, cuando es inevitable aplicar iniciativas de consolidación fiscal. Aunque Venezuela no está incluida en el grupo de ALC-13, el país enfrenta una situación mucho más difícil, dado que el nivel del gasto social y los subsidios generalizados, especialmente para el consumo de energía, se hicieron insostenibles tras la caída de los precios petroleros. Por lo tanto, los efectos fiscales de la reducción de la desigualdad exigen además tener en cuenta especialmente una medida de sustentabilidad fiscal que vaya más allá del corto plazo, dado que los beneficios que se pueden obtener durante unos pocos años en circunstancias económicas favorables podrían verse anulados total o parcialmente en condiciones desfavorables, con impactos negativos más duraderos.

### **Cómo reducir la desigualdad y la pobreza manteniendo la eficiencia**

Para alcanzar una meta de crecimiento con equidad, los países pueden diseñar políticas fiscales incluyentes que procuren equilibrar los dos objetivos, ya que las acciones fiscales pueden, solo en

ocasiones limitadas, conducir a mejoras del crecimiento y la equidad simultáneamente. Para alcanzar el objetivo de equidad, más allá de asegurar la estabilidad macroeconómica (un requisito fundamental tanto para el crecimiento como la equidad), los gobiernos podrían reducir la pobreza y la desigualdad más críticas mediante transferencias e impuestos, y brindar igualdad de oportunidades a través de mejoras del capital humano que permitan que los ciudadanos accedan a empleos más productivos, y por lo tanto, a una mejor remuneración, mediante la prestación de servicios de calidad como de educación, salud, y agua y sanidad. En este sentido, los gobiernos podrían usar la política de equidad en sí misma para equilibrar dos objetivos que pueden chocar entre sí o que frecuentemente conllevan considerables costos de oportunidad.

El manejo de la política fiscal, así como las políticas sociales y laborales, debe concentrarse en lo siguiente: incrementar los índices de ahorro para conseguir mayores iniciativas de inversión y mejorar la calidad y el valor por el dinero de obras de infraestructura pública mediante análisis de costo-beneficio (véase sección sobre el análisis costo-beneficio de proyectos de inversión); mejorar la eficiencia del proceso de inversión en proyectos de infraestructura pública, para generar crecimiento económico y bienestar social a largo plazo (véase sección sobre el gasto gubernamental en inversión); mejorar la calidad de los servicios de salud y educación que se prestan a los sectores más desatendidos de la población, creando una verdadera igualdad de oportunidades, y fortalecer el marco sistémico de la gestión gubernamental mediante procedimientos e instituciones a través de los cuales los gobiernos desarrollen, implementen y evalúen la normativa legal (véase sección sobre las tendencias generales y las configuraciones institucionales).

## Conclusiones

En este capítulo se presentó evidencia comparativa sobre los efectos redistributivos de los regímenes fiscales en la región de ALC. En cierta medida, dicha evidencia contradice la premisa común de que los gobiernos de la región tienen una función muy limitada en cuanto a la redistribución del ingreso. Aunque esto es efectivamente cierto en el caso del ingreso procedente del trabajo y las rentas disponible y discrecional, la imagen cambia cuando se toma en cuenta el ingreso final (considerando las transferencias en especie). En particular, la inclusión de las transferencias en educación y salud, valoradas al costo para el gobierno, dentro de la definición de ingreso, da como resultado una mayor reducción de la desigualdad de ingresos mediante la intervención gubernamental que la que se obtiene cuando se toma en cuenta únicamente las transferencias monetarias. Esta definición más amplia del ingreso presenta una imagen más precisa de los efectos redistributivos alcanzados mediante la política fiscal en la región.

A pesar de las mejoras logradas cuando se toman en cuenta las transferencias en especie, los países de la región todavía muestran una gran desigualdad y la región en su conjunto es la más desigual del mundo. Además, el efecto redistributivo logrado con la política fiscal está rezagado con respecto al efecto conseguido en los países miembros de la OCDE. Por consiguiente, hay por delante toda una serie de desafíos en términos del diseño de incentivos, la calidad y el efecto del gasto, la implementación y focalización de las políticas, así como en una evaluación acertada, a fin de mejorar la eficiencia y la efectividad de la política fiscal.

En parte, el objetivo de la política fiscal debería ser procurar la igualdad de oportunidades, lo que significa asegurar el desarrollo de las capacidades del individuo de manera que circunstancias tales como el género, la raza, el lugar de origen o el entorno socioeconómico y familiar, las cuales están más allá del control de su control, no incidan en las oportunidades que tiene la persona ni en los resultados de sus esfuerzos. El éxito debe depender de las decisiones, el empeño y el talento personales, más que de las circunstancias que rodean el nacimiento del individuo (Roemer, 1998).

Una dificultad importante de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza es seleccionar correctamente los instrumentos tributarios y los gastos que pueden contribuir a mejorar

el capital humano en los sectores más pobres de la población. Esto exige diseñar cuidadosamente intervenciones que eviten desincentivos al empleo formal, la inversión y el ahorro. De igual importancia es la necesidad de tomar en cuenta el sistema de beneficios tributarios como un todo, para poder evaluar la creación de derechos adquiridos con el concomitante incremento del gasto, con relación a los costos que surgen del aumento de la dependencia en instrumentos tributarios distorsionantes.

Un diseño robusto de intervenciones y programas también es fundamental para garantizar el logro de los resultados buscados y crear condiciones que permitan dejar atrás la pobreza. Por ejemplo, para asegurar que las TCE no se conviertan en una necesidad permanente, las mismas deben depender directamente de que las familias beneficiarias las inviertan en su capital humano, particularmente en salud, nutrición y educación, especialmente para los niños (Levy, 2015). A su vez, las cantidades se deben limitar y no se deben hacer permanentes, para evitar crear un desincentivo al desarrollo y el trabajo.

En cuanto al gasto gubernamental, hay mucho que ganar con el mejoramiento de la incidencia de los programas focalizados mediante una evaluación efectiva de los recursos destinados a esas prestaciones (o mediante mecanismos alternativos tales como la autoselección, en aquellos casos en que no sea posible la autoselección), la aplicación debida y la evaluación. La implementación de la evaluación de los efectos es fundamental, no sólo para evaluar los efectos de las intervenciones, sino también como elemento del rediseño de las intervenciones actuales y de la planificación de intervenciones futuras. Es mucho lo que se puede lograr instituyendo una cultura de evaluación de políticas y programas para mejorar el diseño y la implementación de políticas.

Además, como mecanismo para mejorar la focalización de subsidios y transferencias, una alternativa que ya se emplea en algunos países es el mejoramiento de los sistemas de información financiera (FMIS, por sus siglas en inglés). Como ya se expuso anteriormente, la mayoría de los países de la región usan la focalización estadística (con evaluación de los recursos necesarios) o la focalización geográfica, pero estos métodos solo pueden dar cuenta de entre 50% y 60% de las condiciones socioeconómicas de los hogares y por lo tanto son una medida imperfecta para determinar los sectores de la población con menos recursos (Robles, Rubio y Stampini, 2015). La región puede exhibir ejemplos de prácticas idóneas en el mejoramiento de la focalización, como lo son los FMIS aplicados en Argentina en 1997 y en Brasil en 2001.

Otra área con potencial de mejora es la gestión del gasto. Los planes de políticas fiscales estratégicas deben efectivamente examinar la importancia de lograr crecimiento con eficiencia e igualdad. Esto exige tomar en cuenta los diversos problemas que conlleva lograr la igualdad y la importancia de mantener la sustentabilidad fiscal. Las políticas que crean concesiones recíprocas se deben examinar con mayor cuidado, evaluando y, de ser posible, cuantificando la medida en que se puede sacrificar uno de los objetivos para lograr el otro, a la vez que se toman en cuenta las peculiaridades institucionales, culturales y sociales de cada país. Algunos de los instrumentos apropiados para la gestión del gasto para incentivar no solo la eficiencia sino también la equidad en el gasto pueden ser el presupuesto basado en el género, presupuesto abierto, presupuesto basado en resultados y marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo.

## Notes

1. Para este capítulo, el BID encargó la realización de una investigación de fondo aplicando el marco metodológico del proyecto *Commitment to Equity* (CEQ) de la Facultad de Economía de la Universidad de Tulane. Dicha investigación fue dirigida por Nora Lustig.
2. No se toma en cuenta los datos correspondientes a Latvia, debido a que ese país no formaba parte de la OCDE al momento en que se hicieron los cálculos.
3. No se incluye Croacia debido a que no se disponía de la información correspondiente.

4. BID, OCDE, CIAT y CEPAL (2015), y Corbacho et al. (2013).
5. Lustig 2016.
6. Estos ingresos provenientes de los RNNR pueden tener considerables efectos progresivos indirectos una vez que cierta cantidad de ellos se destina al financiamiento de algunas transferencias y gastos sociales en especie, con un efecto positivo en la distribución del ingreso.
7. En este punto hay algunos aspectos sobre la sustentabilidad de la política fiscal y la reducción de la desigualdad en el mediano plazo, pero esas cuestiones se tratan más adelante.

### Referencias bibliográficas

- Amarante, V., et al. (2011), "Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES", IDB Technical Note IDB-TN-453, IDB, Washington, DC.
- Antón, A. and J. Leal (2013), "Aggregate Effects of a Universal Social Insurance Fiscal Reform", IDB Working Paper IDB-WP-429, IDB, Washington, DC.
- Antón, A., F. Hernández and S. Levy (2012), *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, IDB, Washington, DC.
- Arze del Granado, J., D. Coady and R. Gillingham (2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries", *World Development*, Vol. 40, Issue 11, pp. 2234-48, Elsevier, Amsterdam.
- Auerbach, A., L. Kotlikoff and D. Koehler (2016), "U.S. Inequality, Fiscal Progressivity, and Work Disincentives: An Intragenerational Accounting", National Bureau of Economic Research, Boston, MA.
- Azevedo, V., C. Bouillon and I. Irrarazaval (2011), "Efectividad de las Redes de Protección Social: el Rol de los Sistemas Integrados de Información Social en Seis Países de América Latina" (Effectiveness of Social Protection Networks: The Role of Integrated Social Information Systems in Six Latin American Countries), IDB Technical Note IDB-TN-233, IDB, Washington, DC.
- Barreix, A., J. Roca and L. Villela (2006), "La Equidad Fiscal en los Países Andinos" (Fiscal equity in Andean countries), DFID/IDB/CAN, Lima.
- Barreix, A., M. Bès and J. Roca (2009), "Política Fiscal y Equidad. Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los Países de la Comunidad Andina: Resumen Ejecutivo" (Fiscal Policy and Equity: Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditure in the Andean Countries: Executive Summary), DFID/IDB/CAN, Lima.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York.
- Becker, G. (1995), "Human Capital and Poverty Alleviation", *Working papers HROWP 52*, World Bank, Washington, DC.
- Birdsall, N., A. De La Torre and R. Menezes (2008), *Fair growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Center for Global Development, Washington D.C
- Bonet, J., A. Muñoz and C. Pineda (eds.) (2014), *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, IDB, Washington, DC.
- Bosch, M., A. Melguizo and C. Pagés (2013), *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington, DC.
- Brezzi, M. and L. De Mello (2016), "Inequalities in Latin America: trends and implications for policy", *Journal of Public Economics*, Amsterdam
- Busso, M., M. Fazio and S. Levy (2012), "(In) Formal and (Un) Productive: the Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico", IDB Working Paper IDB-WP-341, IDB, Washington, DC.
- Corbacho, A., V. Fretes and E. Lora (2013), *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*, IDB, Washington, DC.
- Doerrenberg, P. and A. Peichl (2014), "The impact of redistributive policies on inequality in OECD countries", *Applied Economics*, Vol. 46, Issue 17, pp. 2066-2086, Elsevier, Amsterdam.
- ECLAC (2012), *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development*, ECLAC, Santiago.
- Goni, E., J. Humberto Lopez and L. Servén (2011), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Development*, Vol. 39, pp. 1558-69, Elsevier, Amsterdam.
- Grown, C. and I. Valodia (eds.) (2010), *Taxation and Gender Equity*, Routledge, New York.
- Heckman, J. (2008), "Schools, skills, and synapses", *Economic Inquiry*, Vol. 46, Issue 3, pp. 289-324, University of Oregon, Eugene.
- Heckman, J. (2011), "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education", *American Educator*, Vol. 35, Issue 1, pp. 31-35, American Federation of Teachers, Washington DC.

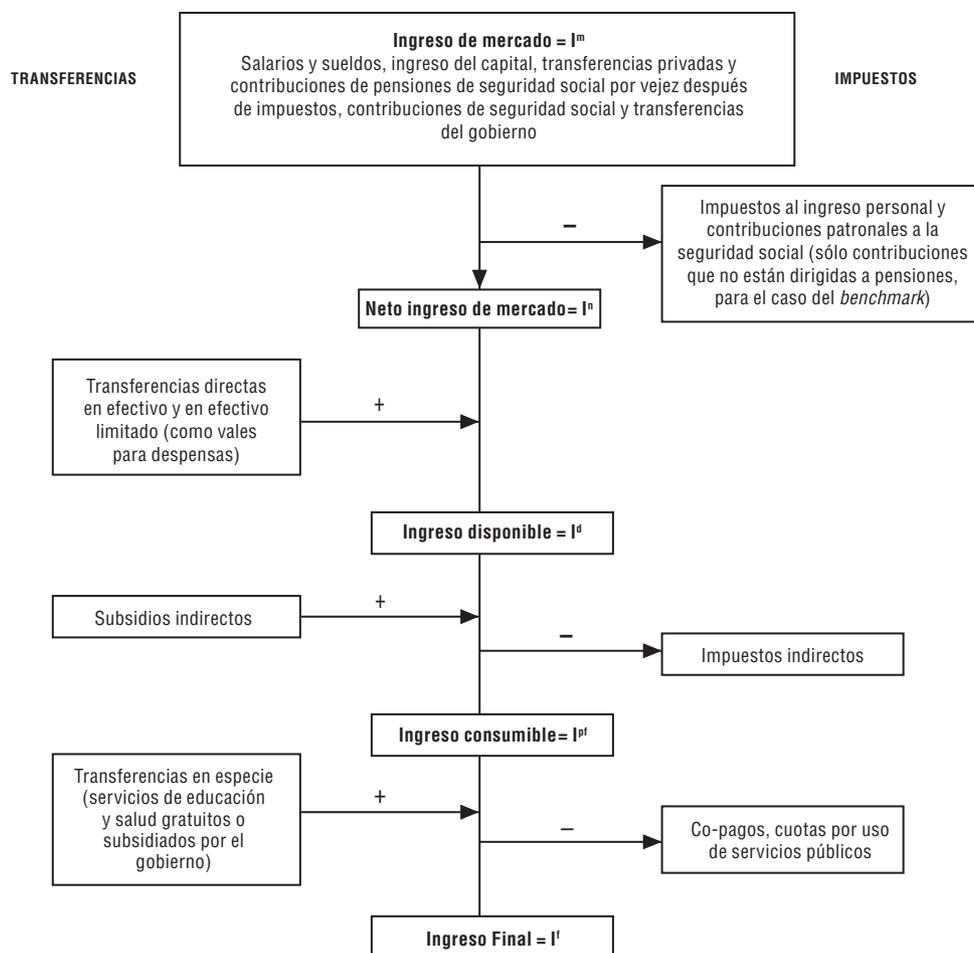
- IDB (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, IDB, Washington, DC.
- IDB (2013), "Labor Sector Framework Document", Document GN-2741-3, IDB, Washington, DC.
- IDB (2014), "Social Protection and Poverty Sector Framework Document", Document GN-2784-3. IDB, Washington, DC.
- IDB (2015a), "Gender Equity in Taxation in Latin America and the Caribbean", IDB, Washington, DC.
- IDB (2015b), "Fiscal Policy and Management. Sector Framework Document", Document GN-2831-3 IDB, Washington, DC.
- IDB (2015c), "Energy Sector Framework Document", Document GN-2670-1 IDB, Washington, DC.
- IDB, OECD, CIAT. ECLAC (2015), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2013*, IDB, Washington, DC.
- IMF (2015), "Fiscal Policy and Income Inequality", Fiscal Policy Paper, IMF, Washington, DC.
- Kaplan, D. and S. Levy (2013), "The Evolution of Social Security Systems in Latin America", in M. Frölich et al. (eds.), *Social Insurance, Informality, and Labour Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*, Oxford University Press, Oxford.
- Koettl, J. and M. Weber (2013), "Does Formal Work Pay? The Role of Labor Taxation and Social Benefit Design in Providing Disincentives for Formal Work in the New Member States", *Research in Labor Economics*, Vol. 34, pp. 167-204, Emerald publisher, Bingley.
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Levy, S. and N. Schady (2013), "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, Issue 2, pp. 193-218, American Economic Association, Berkeley.
- Levy, S. (2015), "Is social policy in Latin America heading in the right direction? Beyond conditional cash transfer programs", Brookings Institution, Washington, DC.
- López Bóo, F. (2010), "In School or at Work? Evidence from a Crisis", *IZA Discussion Paper 4692*, Institute for the study of Labour, Bonn.
- Lustig, N. (2016), "The impact of taxation and social spending on income distribution and poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras Mexico, Peru, and Uruguay: An application of the methodology framework of the Commitment to Equity (CEQ) project", Centre for Global Development, Washington D.C.
- Lustig, N. and S. Higgins (2013), "Commitment to Equity (CEQ) Assessment: Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook", *CEQ Working Paper*, Centre for Global Development, Washington D.C.
- Lustig, N., C. Pessino and J. Scott (2014), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: Introduction to the Special Issue", Centre for Global Development, Washington D.C. .
- McIntyre F. and J. Pencavel (2004), "The Effect of Macroeconomic Turbulence on Real Wage Levels and the Wage Structure: Brazil, 1981-1999", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, Issue 4, pp. 681-717, University of Chicago, Chicago.
- McKenzie, D. J. (2004), "Aggregate Shocks and Urban Labor Market Responses: Evidence from Argentina's Financial Crisis", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, Issue 4, pp. 719-58, University of Chicago, Chicago.
- OECD/CIAT/IDB (2016), "Taxing wages in Latin America and the Caribbean", OECD, Paris
- OECD and the Korean Institute of Public Finance (2014), "The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries", OECD, Paris.
- OECD (2012), "Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools", OECD, Paris.
- Pessino, C. (1993), "From aggregate shocks to labor markets adjustments: shifting of wage profiles under hyperinflation in Argentina", *CEMA Working Paper 95*, CEMA University, Buenos Aires.
- Pessino, C. (1996), "Returns to Education in Greater Buenos Aires 1986-1993: From Hyperinflation to Stabilization and Beyond", *Pontificia Universidad Católica de Chile, Cuadernos de Economía*, Year 33, number 99, pp. 205-26, Universidad Católica, Santiago de Chile.
- Pessino, C. and R. Fenochietto (2007), "How to Implement a National Coordinated System for the Identification of Individuals and Information Exchange to Improve Fiscal and Social Equity. Lessons from LACs. International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance", ICEGOV. UN, New York
- Poterba, J. M. (2007), "Income inequality and income taxation", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 29, Issue 4, pp. 623-33. Elsevier, Amsterdam.

- Robles, M., M. Rubio and M. Stampini (2015), "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?", IDB, Washington, DC.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sutherland, D., et al. (2007), "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Paper 546*, OECD, Paris.
- Villela, L., A. Lemgruber and M. Jorrat (2009), "Tax Expenditure Budgets: Concepts and Challenges for Implementation", *IDB Working Paper IDB-WP-131*. IDB, Washington, DC.

APÉNDICE 1

Definiciones de categorías de ingreso

Diagrama 1. **Categorías de ingreso en el análisis de incidencia fiscal**



Nota: En algunos casos también presentamos resultados para el “ingreso final” definido como el ingreso disponible menos los co-pagos y las cuotas de usuario.

Fuente: Lustig y Higgins (2013).

## APÉNDICE 2

*Caso práctico del enigma de Lambert*

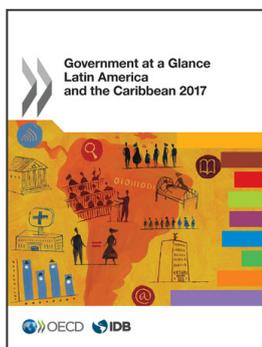
En aras de la simplicidad, asúmase que hay un solo impuesto y una sola transferencia como intervención de política fiscal, como se muestra en la Tabla 1, tomada de Lambert (2001, pág. 278).

Tabla 1. **Enigma de Lambert**

| Individuos                                    | 1  | 2  | 3  | 4  | Total |
|---|----|----|----|----|-------|
| Ingreso antes de impuestos y transferencias   | 10 | 20 | 30 | 40 | 100   |
| Impuestos                                     | 6  | 9  | 12 | 15 | 42    |
| Transferencias                                | 21 | 14 | 7  | 0  | 42    |
| Ingreso después de impuestos y transferencias | 25 | 25 | 25 | 25 | 100   |

Fuentes: Lambert (2001), Tabla 11.1, pág. 278.

Si la tasa tributaria efectiva se mide como porcentaje del ingreso procedente del trabajo y las rentas (el ingreso antes de impuestos y transferencias), el impuesto es claramente regresivo, dado que la tasa tributaria es menor a medida que aumenta el ingreso. Sin embargo, si el ingreso generado por este tributo se destina a financiar una transferencia fiscal progresiva (la cantidad de la transferencia es mayor mientras menor sea el nivel de ingreso), el efecto final es compensatorio, gracias a la combinación del impuesto y el gasto que financia, dado que el ingreso final (el ingreso después de impuestos y transferencias) es igual para todos los grupos. En este ejemplo, la cantidad del ingreso recaudada por cuartil aumenta junto con el nivel del ingreso y la transferencia financiada a partir de este ingreso es progresiva, ya que su monto disminuye a medida que aumenta el ingreso. Esto también se puede extender con el argumento de que es mucho mejor reducir lo más posible las exenciones al IVA y reducir las tasas tributarias, y usar los ingresos adicionales generados por esta intervención de política para financiar un mecanismo de transferencias directas bien focalizado para compensar a los grupos de bajos ingresos.



**From:**

## **Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/9789264265554-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD (2016), “Efectos de la política fiscal en la equidad”, in *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264266391-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).