

## Capítulo 6

# La contribución de los inmigrantes a las finanzas públicas

*El presente capítulo busca determinar si los inmigrantes pagan más o menos impuestos de lo que generan en gastos públicos en un año dado, y qué fuentes explican las diferencias de resultados entre los países. La primera sección ofrece un panorama general de las finanzas públicas en los países socios en comparación con otros países en desarrollo. La segunda sección explica la metodología y presenta los principales resultados del análisis. La tercera sección aborda cómo las características educativas y del mercado laboral de los inmigrantes influyen en sus efectos fiscales. Por último, las conclusiones resumen los principales hallazgos y tratan sus implicaciones para las políticas públicas.*

**E**l debate público en muchos países de destino tiende a centrarse en los costos de la inmigración. En este sentido, a los responsables de la elaboración de políticas públicas y la opinión pública con frecuencia les preocupa el impacto que los inmigrantes (individuos nacidos en el exterior) pueden tener en los presupuestos públicos y la posibilidad de que “abusen” de servicios públicos como las escuelas, los hospitales y la vivienda pública. Existe el temor de que la inmigración propicie futuros aumentos de impuestos o que la población autóctona llegue a tener menos acceso a estos servicios públicos a causa de los inmigrantes. Una preocupación adicional es que la calidad de los servicios públicos sufra porque se recurre demasiado a ellos. Esto es el caso especialmente con respecto al acceso a las escuelas y a la educación de calidad en zonas con una gran concentración de poblaciones nacidas en el exterior.

Pese a la importancia del debate, faltan pruebas empíricas que demuestren el impacto de la inmigración tanto en la balanza fiscal como en la calidad de los servicios públicos en el caso de los países en desarrollo. Sin embargo, este asunto es de especial pertinencia para los países de ingresos bajos y medios, pues sus presupuestos a menudo están limitados. Es posible que no sean suficientes para prestar los servicios públicos básicos necesarios para que funcione el aparato del Estado. Los inmigrantes que usan más recursos de los que aportan impondrían así más presión a los presupuestos públicos. Por otra parte, cualquier impulso del presupuesto público asociado a la inmigración sería bienvenido en estas circunstancias fiscales.

De hecho, así como la inmigración por lo común aumenta el producto interno bruto (PIB) total (véase el Capítulo 5), también contribuye a aumentar los ingresos públicos generales, pero no siempre en cantidad suficiente para compensar los crecientes gastos públicos. Si los aumentos de ingresos que los inmigrantes producen son menores que los gastos adicionales en que los gobiernos incurren para acogerlos, entonces la inmigración se traduce en una pérdida neta de ingresos fiscales. Si, por el contrario, los ingresos generados por los inmigrantes exceden los gastos que ellos requieren, son contribuyentes fiscales netamente positivos.

La investigación sobre los efectos fiscales de la inmigración en los países de la OCDE muestra que los efectos netos varían de un país a otro, entre un año y otro y de un grupo de inmigrantes a otro. A este respecto, un reciente análisis internacional concluye que la contribución fiscal neta de la inmigración, ya sea positiva o negativa, por lo común es inferior al 0.5% del PIB (OCDE, 2013). Los efectos positivos en los presupuestos públicos tienden a ser más altos cuando una mayor proporción de la población nacida en el exterior la forman inmigrantes laborales y no inmigrantes humanitarios, cuando los inmigrantes laborales son más jóvenes y cuando tienen tasas altas de empleo. Este capítulo presenta un análisis parecido de nueve de los países socios. El décimo, Tailandia, se omitió en gran medida debido a la falta de datos suficientes.<sup>1</sup>

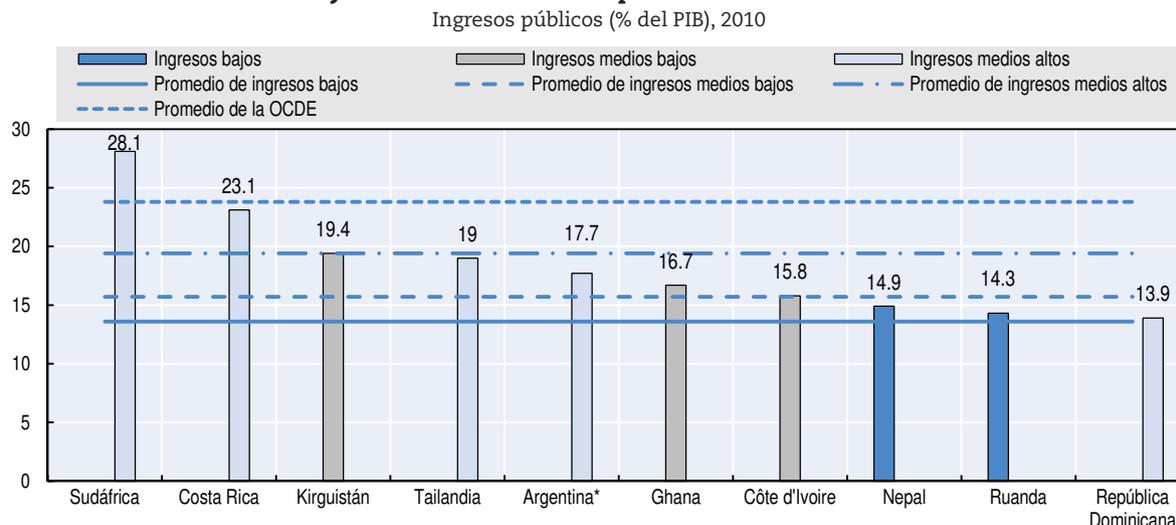
## Las finanzas públicas en los países socios del proyecto

La mayoría de los países socios tienen características de finanzas públicas que distinguen a los países de ingresos bajos y medios. Sus proporciones de ingresos públicos son equiparables a los promedios respectivos de otros países con esos niveles de ingresos. Además, como ocurre en otras partes, en la mayoría de ellos han aumentado los ingresos y los gastos en años recientes.

### Las proporciones de los ingresos públicos han aumentado

El Gráfico 6.1 muestra que los ingresos públicos (excluidas las donaciones) de los países socios coinciden a grandes rasgos con la mayoría de los países de ingresos bajos y medios (Gráfico 6.1).<sup>2</sup> A niveles del 14.3% y el 14.9% del PIB, respectivamente, los ingresos de 2010 de los dos países de ingresos bajos, Nepal y Ruanda, superan ligeramente el promedio de 13.6% de los países de ingresos bajos. Asimismo, los ingresos de todos los países socios de ingresos medios bajos superan el promedio respectivo del 15.7% del PIB: 15.8% en Côte d'Ivoire, 16.7% en Ghana y 19.4% en Kirguistán. Entre los países de ingresos medios altos, algunos tienen ingresos inferiores al promedio –la República Dominicana (13.9%), Argentina (17.7%) y Tailandia (19.0%)–, mientras que otros tienen ingresos superiores al promedio –Costa Rica (23.1%) y Sudáfrica (28.1%)–. En este último caso los ingresos superan incluso el promedio de los países de la OCDE, que representa el 23.8% del PIB.

Gráfico 6.1. Los ingresos públicos de los países socios son predominantemente bajos en relación con el promedio de la OCDE



Nota: Los ingresos son los cobros al contado de impuestos, contribuciones sociales y otras rentas no tributarias como multas, cuotas, rentas y entradas por concepto de propiedades o ventas. Las donaciones también se consideran ingresos, pero están excluidas. \*En el caso de Argentina, la información procede del *Anuario estadístico*.

Fuente: Banco Mundial, *World Bank DataBase* (sin fecha), con base en el anuario del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook* y archivos de datos, cálculos del PIB del Banco Mundial y la OCDE y el INDEC (2015). <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649316>

La mayoría de los países socios aumentaron sus ingresos como proporción del PIB entre 1990 y 2010. En cinco de los países –Costa Rica, Ghana, Kirguistán, la República Dominicana (1993-2010) y Sudáfrica–, el aumento fue de alrededor de un tercio o menos. En Ruanda, el ingreso aumentó ligeramente menos de dos tercios, y en Argentina aumentó hasta en 266%

(de 4.8% a 17.7%). La proporción de ingresos de 1990 en Argentina fue particularmente baja debido a las tasas elevadas de inflación (CIAT, 2017). Las excepciones al aumento general son Tailandia, donde el decremento fue inferior al 3%, y Côte d'Ivoire, donde los ingresos cayeron alrededor del 20% (de 1995 a 2010). En el caso de Côte d'Ivoire, el periodo 1995-96 representó un punto máximo de los ingresos públicos (FMI, 2000), que no se volvió a alcanzar sino hasta 2005; en 2011 los ingresos llegaron a un punto mínimo debido a la crisis político-militar.

La tendencia al aumento de los ingresos públicos también se observa en otros países. Gracias a un ciclo de retroacción endógena entre el desarrollo económico y las capacidades impositivas de los gobiernos, el grado de imposición en una economía tiende a subir conforme el país pasa de ser de ingresos bajos a serlo de altos (Besley y Persson, 2013). En América Latina y el Caribe (ALC), el promedio sin ponderar de los ingresos tributarios aumentó de 13.9% en 1990 a 19.4% en 2010. La tendencia ascendente siguió a una considerable inestabilidad fiscal y una inflación alta durante toda la década de los ochenta. Como respuesta, durante los noventa muchos gobiernos de ALC centraron la atención en reducir la inflación y estabilizar los presupuestos públicos disminuyendo el gasto (por ejemplo, privatizando los sistemas de protección social, el cuidado de la salud y la educación) y estabilizando los ingresos (por ejemplo, adoptando un impuesto al valor agregado). Luego del año 2000, algunos de los aumentos de los ingresos fiscales estuvieron motivados por el alza de los precios de los productos de exportación (OCDE/CEPAL/CIAT, 2012).

Un reducido número de países africanos también registraron un aumento de los ingresos tributarios después del 2000 (OCDE, 2016). Las reformas fiscales se identificaron como uno de los factores que impulsaron esta tendencia. La tendencia contraria en Côte d'Ivoire se produjo parcialmente debido a las repetidas crisis que atravesó el país. Por ejemplo, la razón ingresos-PIB cayó de 14.3% en 2010 a 10.9% en 2011 (Banco Mundial, sin fecha).

En Asia también aumentó el promedio de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. En el periodo 2008-2012, los ingresos tributarios fueron dos puntos porcentuales mayores que en el periodo 1998-2002 (14.8% en vez de 12.6%). Fueron cerca de un punto porcentual mayores que en el periodo 1993-1997 (13.7%) (Aizenman et al., 2015).

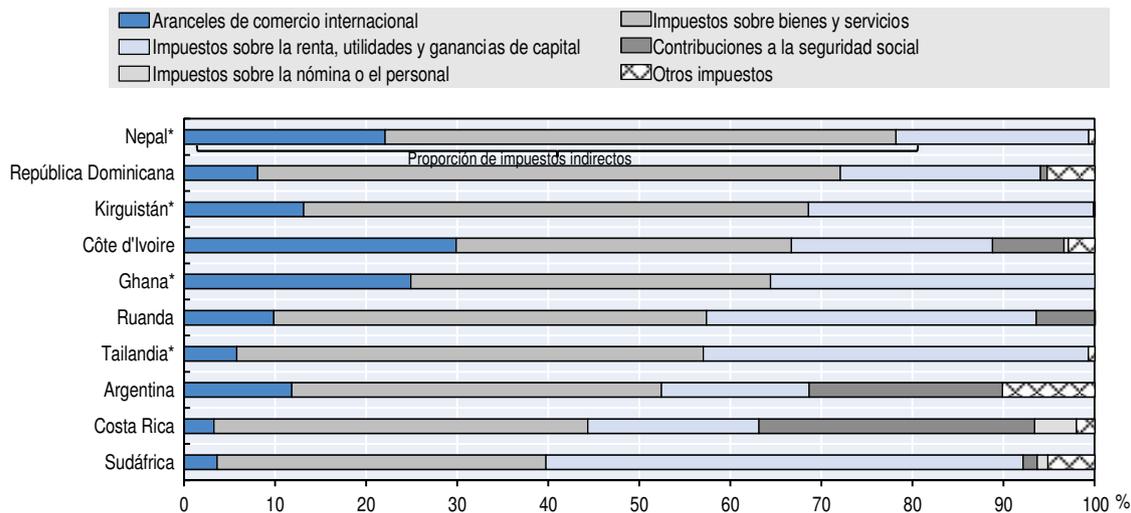
### **Los países socios de ingresos bajos dependen mucho de los impuestos indirectos**

Los países situados en el extremo más bajo del espectro del ingreso per cápita a menudo dependen mucho de los impuestos indirectos, como son los impuestos sobre productos y servicios, y los aranceles de importación y exportación. Esta tendencia también es perceptible entre los países socios. En todos los países de ingresos bajos y medios bajos, la proporción de impuestos indirectos en la suma del total de impuestos y contribuciones a la seguridad social supera el 57% e incluso alcanza el 78.2% en Nepal (Gráfico 6.2). En cambio, cuatro de los cinco países de ingresos medios altos tienen menores proporciones de impuestos indirectos, que van del 57.0% en el extremo superior en Tailandia a 39.7% en el inferior en Sudáfrica. La República Dominicana es la excepción, con una proporción de impuestos indirectos de 72%.

La pauta en lo referente a la contribución de los aranceles del comercio internacional es menos clara. Dos países de ingresos per cápita relativamente mayores –Costa Rica y Sudáfrica– generan menos de 4% de sus ingresos por medio de estos aranceles. Sin embargo, en Argentina y la República Dominicana la proporción, de 8% a 12%, es relativamente equiparable a la de dos de los países de ingresos medios bajos: Kirguistán y Ruanda, con proporción de 13% y 10% respectivamente. Aun así, los países de ingresos más bajos de la muestra –Côte d'Ivoire, Ghana y Nepal– generan más de 20% de sus ingresos públicos por medio de aranceles sobre el comercio internacional.

### Gráfico 6.2. En muchos países de ingresos bajos y medios, los impuestos indirectos representan una proporción considerable de los ingresos

Distribución de los ingresos fiscales entre las principales categorías, 2010



Nota: En el caso de Ghana, Kirguistán, Nepal y Tailandia, las proporciones se calcularon con base en datos del anuario del FMI *Government Finance Statistics Yearbook* tal como se presentan en la base *World Bank DataBase* (Banco Mundial, sin fecha). Las proporciones como porcentajes de los ingresos públicos de los impuestos sobre el comercio internacional, la renta, bienes y servicios, y otros impuestos, se dividen entre la suma de estas proporciones (con lo que se excluyen las donaciones y otras entradas).

Fuente: OCDE/FAAT/AUC (2016), OCDE et al. (2016), y Banco Mundial, *World Bank Databank* (sin fecha), <https://data.worldbank.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649335>

Los países de menores niveles de ingresos por lo general dependen más de los impuestos indirectos que de los directos (Besley y Persson, 2013). Esto se debe en parte a que tales impuestos son relativamente fáciles de administrar en comparación con los más complejos impuestos sobre la renta de las personas físicas o las sociedades. Además, la integración de los países a la economía global a menudo se acompaña de una reducción de los obstáculos para el comercio y, por lo tanto, de los aranceles basados en el comercio (Aizenman et al., 2015).

Los países que recaudan una gran proporción de impuestos como porcentaje del PIB tienden a generar gran parte de estos ingresos por medio de los impuestos sobre la renta; sin embargo, esto no siempre es así entre los países socios. Los dos países que tienen la mayor recaudación fiscal como porcentaje del PIB –Costa Rica y Sudáfrica– también tienen la mayor proporción mixta, generada por medio de impuestos directos y contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, Kirguistán, que ocupa el tercer lugar en ingresos fiscales como proporción del PIB, genera menos de un tercio mediante estos impuestos y contribuciones. Ruanda, en el penúltimo lugar en ingresos más bajos como porcentaje del PIB, genera casi 43% de estos ingresos por medio de estos impuestos y contribuciones.

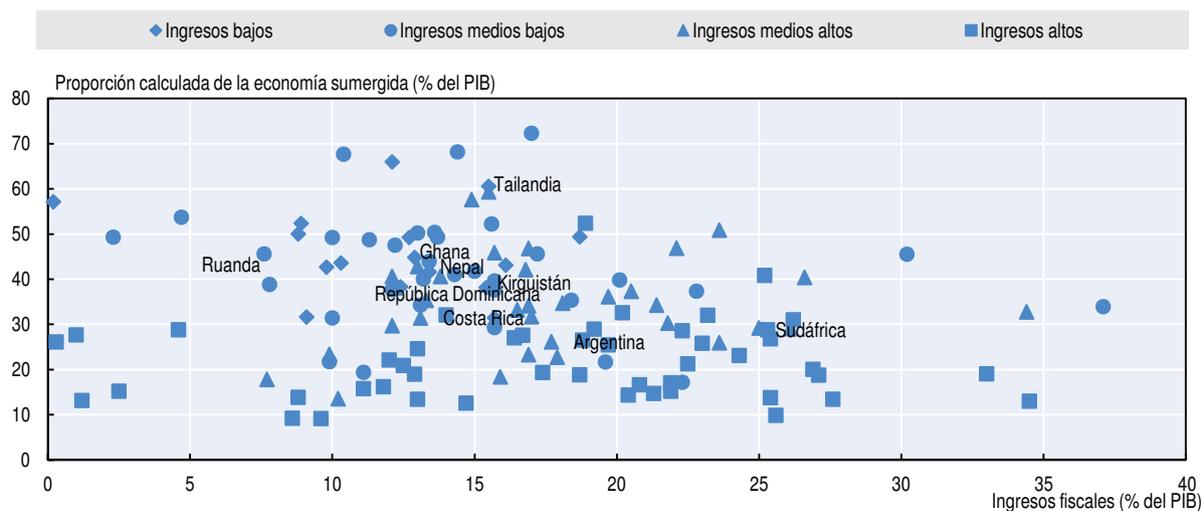
El tamaño de la economía informal puede influir en los ingresos fiscales. La economía informal se define como todas las actividades económicas legales que se ocultan deliberadamente a las autoridades. Por su mismo carácter, determinar su tamaño o definir siquiera qué actividades se incluyen en su ámbito no es un ejercicio fácil. Con base en un modelo del tamaño de la economía informal (Hassan y Friedrich, 2016)<sup>3</sup>, se calcula que Tailandia tiene el mayor y Argentina el menor sector informal de los países socios en relación con su producción total (Gráfico 6.3). Tailandia de hecho es un caso atípico para un país de su nivel de ingresos, mientras que el tamaño del sector informal de otros países es relativamente típico.

Los análisis a menudo identifican la informalidad con base en la proporción de empresas que no están registradas o que tienen trabajadores sin registrar. En tiempos recientes, datos de la OIT indicaron que de 32% (en el caso de Sudáfrica) a 49% (en el de la República Dominicana) del empleo no agrícola en los países socios del proyecto de cuyos datos se dispone es informal (OIT, 2012).

Algunos países intentan atender el problema de la falta de ingresos que a menudo surge como consecuencia de un gran sector informal. Por ejemplo, Ghana (así como Perú y Senegal) ha intentado cobrar impuestos directos a las empresas informales. Estos esfuerzos tuvieron un éxito parcial (Joshi y Aye, 2008). Aparte de los impuestos directos, hay un debate constante sobre hasta qué punto los impuestos indirectos abarcan al sector informal (Boadway y Sato, 2009). En general, el efecto de la informalidad en los ingresos tributarios puede ser limitado porque las utilidades de las empresas informales a menudo son tan escasas que quedarían por debajo de los umbrales fiscales (FMI, 2011).

**Gráfico 6.3. La mayoría de los países del proyecto tienen economías sumergidas calculadas en 30-43% de su PIB**

Economía sumergida en promedio, 1999-2013 (% del PIB)



Fuente: Los datos de la proporción calculada de la economía sumergida se tomaron de Hassan y Friedrich (2016), y los ingresos fiscales como proporción del PIB, del Banco Mundial, *World Bank DataBank* (sin fecha), <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649354>

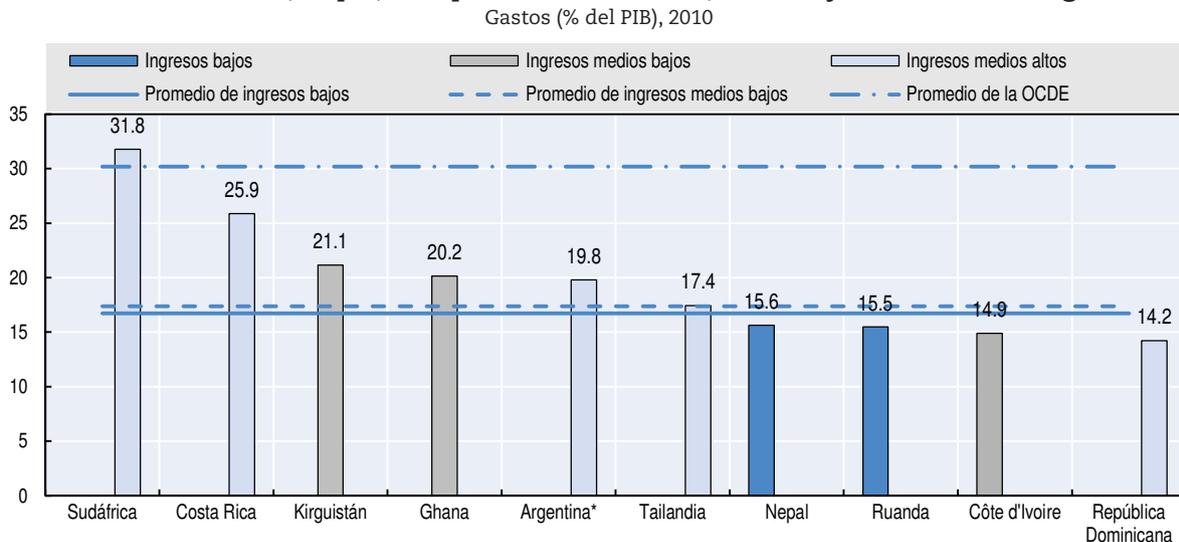
### **El gasto público en general ha aumentado**

El tamaño del gasto público como proporción del PIB varía mucho en los países. Es pequeño en Côte d'Ivoire, Nepal, la República Dominicana y Ruanda. Sus gastos son inferiores al promedio de los países de ingresos bajos (Gráfico 6.4). En cambio, la proporción del gasto en Sudáfrica supera la proporción media de los países de la OCDE. Esto se ha atribuido en parte a la necesidad de inversiones sociales y de infraestructura en la época posterior al *apartheid* (Idenyi et al., 2016).

Los datos tienen varias lagunas, pero, en general, parece que muchos de los países socios tienen gastos públicos ascendentes. Los que tuvieron gastos más altos en 2010 que en 2000 fueron Costa Rica, Kirguistán, la República Dominicana, Sudáfrica y Tailandia. A excepción de Kirguistán (cuya información de 1990 falta) y Sudáfrica, los gastos ya habían aumentado entre 1990 y 2000. En el caso de Ruanda, también hubo un aumento en 2010 comparado

con 1990. En el de Nepal y Ghana, faltan datos anteriores y, en relación con 2005, hubo poco cambio. Además, a excepción de Ghana (donde no se dispone de datos) y Kirguistán, los gastos habían aumentado otra vez antes de 2013-15.

Gráfico 6.4. **Côte d'Ivoire, Nepal, la República Dominicana, Ruanda y Tailandia tienen gastos bajos**



Nota: Los gastos son los pagos al contado por las actividades operativas del gobierno en la provisión y prestación de bienes y servicios. Entre ellos se incluyen la remuneración de los empleados (como salarios), intereses y subsidios, subvenciones, beneficios sociales y otras erogaciones como rentas y dividendos. \*Información del Anuario estadístico 2013 (INDEC, 2015). En general no se disponía de los promedios de los países de ingresos medios altos ni de los de ingresos medios.

Fuente: INDEC (2015) y Banco Mundial, World Bank DataBase (sin fecha), <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649373>

### La composición del gasto público varía según el nivel de ingresos nacionales

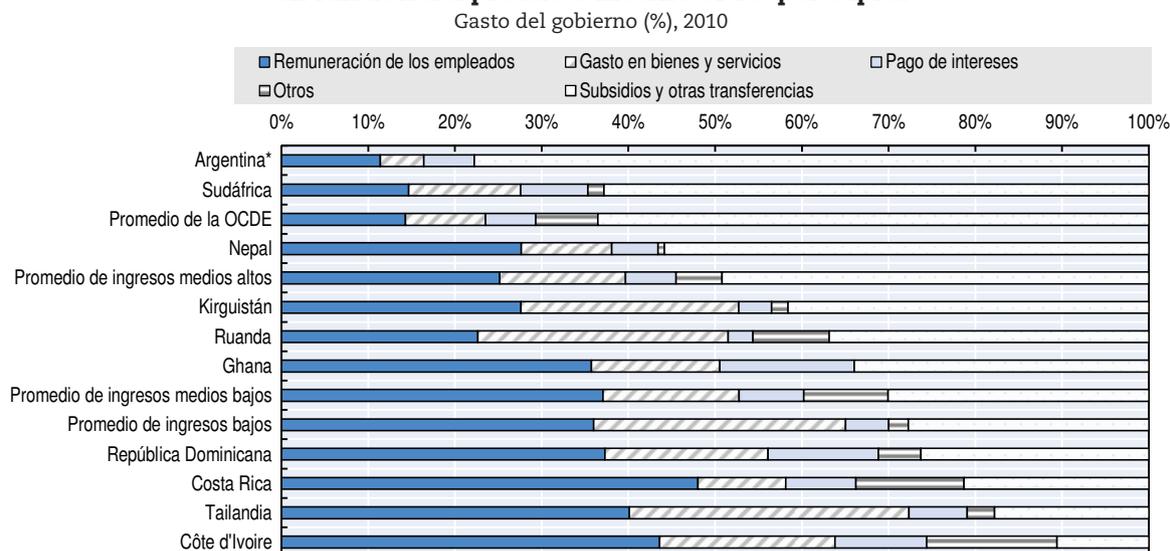
Algunos de los países socios dedican una gran proporción del gasto del gobierno a subsidios y otras transferencias monetarias. Tal es particularmente el caso en Argentina y Sudáfrica, donde en 2010 esta proporción superó el promedio de la OCDE (Gráfico 6.5). En cambio, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ghana, la República Dominicana y Tailandia gastaron más de un tercio en la remuneración de los empleados. El pago de intereses osciló del 2.9% al 15.5% del gasto público.

Los países de ingresos medios altos tienden a destinar una mayor proporción de su gasto a las tres principales categorías del gasto social –seguridad social, salud y educación– que los países que tienen menores niveles de ingresos (Gráfico 6.6). La excepción es Kirguistán, que apenas en tiempos recientes pasó a la categoría de ingresos medios bajos, pero que dedica la mayor proporción de su gasto a estas tres categorías. Lo anterior puede explicarse por el legado de la era soviética en su esquema de pensiones de cobertura universal. Es interesante apuntar que Nepal, pese a su categoría de ingresos medios, también destina la cuarta parte de su gasto gubernamental a la educación.

Los sistemas de pensiones varían de un país a otro, lo que explica en parte sus distintas proporciones en el gasto público. Varios países combinan diversos elementos. Por ejemplo, el sistema de pensiones de Kirguistán tiene componentes contributivos y no contributivos, con planes de beneficios definidos y contribuciones definidas (Bogomolova, 2014). De manera parecida, Argentina tiene componentes de pensiones no contributivos y contributivos de

beneficios definidos (OCDE, 2015). Costa Rica tiene elementos de beneficios y contribuciones definidos así como no contributivos (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Ghana actualmente tiene un sistema de tres niveles para empleados de los sectores privado y público con componentes de contribuciones y beneficios definidos (Social Security and National Insurance Trust, sin fecha). Varios países tienen impuestos a tasa fija para individuos de edad avanzada que quizá tengan que reunir ciertos requisitos de residencia o ciudadanía. Tal es el caso de Nepal (Social Security Administration, 2011) y Sudáfrica (OCDE, 2015). La República Dominicana tiene un plan de contribuciones definidas que garantiza una pensión mínima para los empleados no públicos (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Ruanda (Rwanda Social Security Board, sin fecha) y Tailandia (Social Security Administration, 2011) tienen planes de beneficios definidos sin pensión mínima. Los sistemas de Côte d'Ivoire actualmente cubren solo a los empleados de los sectores público y formal (CLEISS, 2016).

Gráfico 6.5. **En los países socios, los subsidios y las transferencias tienden a aumentar en función del producto interno bruto per cápita**



Nota: La remuneración de los empleados consiste en todos los pagos en efectivo, así como en especie (p. ej., alimentos y vivienda) a los empleados para remunerar los servicios prestados, y las contribuciones gubernamentales a los esquemas de asistencia social, como el sistema de seguridad social y pensiones, que brindan beneficios a los empleados. Entre los bienes y servicios se incluyen todos los pagos del gobierno para adquirir bienes y recibir servicios usados para la producción de bienes y servicios comerciales y no comerciales. Los pagos de intereses comprenden los pagos de intereses sobre la deuda gubernamental –incluidos los bonos a largo plazo, préstamos a largo plazo y otros instrumentos de deuda– a residentes nacionales y del exterior. Los “otros” gastos son los que se hacen en dividendos, rentas y los gastos misceláneos, incluida la provisión para el consumo de capital fijo. Entre los subsidios, ayudas y otros beneficios sociales se incluyen todas las transferencias no restituidas ni reembolsables de la cuenta corriente a empresas privadas y públicas; subvenciones a gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otras unidades gubernamentales, y beneficios de la seguridad social y de la asistencia social, así como beneficios sociales para empleadores en efectivo y en especie. La suma de las proporciones de los grupos de países ascendió apenas al 85-95% del gasto. Se normalizaron para que ascendieran al 100%.

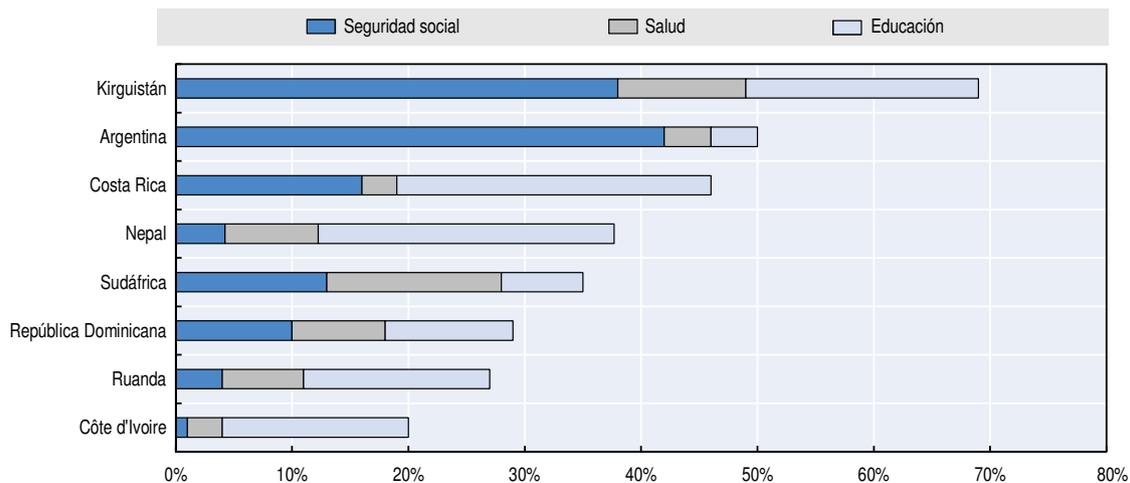
\*En el caso de Argentina, la asignación se basa en el *Anuario estadístico 2013* (INDEC, 2015). Entre los gastos totales que se consideran están todos los gastos corrientes y las transferencias de capital, excluida la inversión directa real y la financiera. Las remuneraciones a los empleados se toman como compensaciones; el gasto en bienes y servicios, como lo que se dedica a su consumo; el pago de intereses, como rentas de propiedades; otros gastos de consumo y otros gastos corrientes como otros gastos y pagos a la seguridad social, transferencias corrientes, y transferencias de capital como subsidios y otras transferencias.

Fuente: Banco Mundial, *World Bank database* (sin fecha), e INDEC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649392>

En cuanto a los pagos de protección social, programas integrales que cubren a la mayor parte de la población por desempleo y enfermedad, siguen siendo poco comunes fuera de los países de ingresos medios altos y altos (OIT, 2014). Los países de ingresos bajos y medios por lo general otorgan seguro solamente por discapacidad y edad avanzada.

**Gráfico 6.6. Los países socios de mayores ingresos per cápita por lo general destinan más de un tercio del gasto público a la seguridad social, la salud y la educación**



Nota: Esta cifra se basa en los últimos años sobre los cuales se realizó el análisis fiscal: 2013 en el caso de Argentina, Costa Rica, Kirguistán y Ruanda; 2011 en el de Nepal y Sudáfrica; 2008 en el de Côte d'Ivoire y 2007 en el de la República Dominicana. Ghana no se incluye porque los datos sobre ciertos gastos en seguridad, como costos relacionados con personal de salud pública y educación, no se listan separadamente en la clasificación del gasto público del país.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos (véase el anexo del capítulo).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649411>

## Medición de la contribución fiscal directa de los inmigrantes

Los cálculos que se presentan en este capítulo se basan en un método de contabilidad estática que mide las contribuciones fiscales netas de las poblaciones inmigrantes y autóctonas en un solo año. Esta sección describe en primer lugar cómo se compara este método con otros y después presenta los resultados del cálculo.

### La metodología elegida es el método de contabilidad

Hay una diversidad de metodologías para medir el impacto fiscal de la inmigración. Entre ellas se cuentan los análisis estáticos, como el método de contabilidad, y análisis dinámicos que comprenden perfiles de transferencias netas, contabilidad generacional y modelos macroeconómicos. Un panorama general de las características, ventajas y desventajas, así como de los resultados de estudios clave de las cuatro metodologías listadas a continuación se presenta en OCDE (2013). Cada metodología mide un campo distinto del impacto fiscal:

- El **método de contabilidad** compara el impacto fiscal neto de los individuos inmigrantes y autóctonos en un año determinado o en múltiples años.
- Los **perfiles de transferencias netas** buscan calcular el valor presente neto del impacto fiscal de las poblaciones inmigrantes y autóctonas durante toda su vida.
- La **contabilidad generacional** calcula el valor presente neto de la contribución fiscal neta de individuos inmigrantes y autóctonos no solo durante su vida, sino durante la de sus descendientes.
- Los **modelos macroeconómicos** generalmente investigan si un cambio de los flujos de entrada de inmigrantes afectarían los futuros presupuestos gubernamentales, no solo mediante los impuestos pagados y servicios usados por los inmigrantes y sus familias, sino también por medio de sus efectos más amplios en la economía. Los efectos más amplios pueden incluir, por ejemplo, aumentos del pago de impuestos de los trabajadores autóctonos cuyos ingresos laborales aumentan como consecuencia de la inmigración.

### **Los componentes funcionales del método de contabilidad**

En el caso del método de contabilidad, en el que se basa el análisis de este capítulo, el ingreso y el gasto públicos se dividen en sus componentes funcionales.<sup>4</sup> Por cada uno de estos componentes se calcula la proporción aportada por los inmigrantes con base en información de encuestas relativa a los ingresos y gastos de los individuos, así como a sus hábitos de uso de los programas y servicios públicos. Los ingresos y gastos calculados se suman para determinar la contribución fiscal neta de las poblaciones inmigrantes y autóctonas. Dividiendo estas contribuciones entre el número de individuos inmigrantes y autóctonos se calcula la contribución fiscal neta per cápita en promedio (en adelante llamada contribución fiscal neta per cápita).<sup>5</sup>

La base de cálculo de la proporción del pago de impuestos y el gasto gubernamental atribuibles a los inmigrantes depende del tipo de ingreso o gasto y de la encuesta en que el cálculo se basa. El Anexo 6.A1 da una explicación más detallada., pero en la mayoría de los países socios, las principales categorías se calcularon de la siguiente manera:

- La proporción del pago del impuesto sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social de los inmigrantes por lo común se basó en los ingresos laborales tal como se declararon en la encuesta. Correspondía a la proporción del ingreso del inmigrante, o bien, se calculaba aplicando reglas fiscales simplificadas a los ingresos declarados.
- La proporción del pago del impuesto al valor agregado y otros impuestos indirectos por lo general correspondía a la proporción de gastos declarados o se calculaba aplicando las tasas fiscales a distintas categorías de bienes y servicios. La mayoría de las demás proporciones de pago de impuestos de los inmigrantes simplemente se igualaron a la proporción de inmigrantes en la población de 18 años de edad en adelante.
- La proporción de inmigrantes en muchos gastos del gobierno se igualó a la proporción de inmigrantes en la población general. El razonamiento es que, si bien es improbable que los niños y adolescentes contribuyan al pago de impuestos sobre la renta de las sociedades, por ejemplo, le cuestan dinero al gobierno en la provisión, por ejemplo, de infraestructura.
- El gasto en salud y educación se calculó generalmente con base en el uso estimado. Ejemplos de él son la proporción de inmigrantes entre los individuos que declararon que habían acudido a un hospital público o la proporción de inmigrantes y sus descendientes entre los estudiantes.
- La proporción de transferencias de la seguridad social a los inmigrantes por lo común se calculó (i) según si ellos o algún familiar suyo habían recibido transferencias o (ii) directamente con base en las cantidades recibidas declaradas.

### **Desventajas y ventajas del método**

En comparación con otras metodologías de cálculo, el método de contabilidad adolece de varias deficiencias. La principal desventaja es que las contribuciones de los individuos varían mucho durante sus vidas. Los niños y los jubilados por lo común generan muchos costos y pagan pocos impuestos, mientras que lo contrario ocurre con la persona media en edad de trabajar. Cuando los inmigrantes están sobrerrepresentados en la categoría en edad de trabajar, su contribución fiscal puede parecer positiva en determinado año, pero esto puede cambiar con el tiempo a medida que estos inmigrantes envejecen. En cambio, cuando los inmigrantes están concentrados sobre todo entre las personas de edad avanzada, su contribución fiscal neta en un año determinado puede ser negativa, pero este cálculo no tiene en cuenta que quizá hayan pagado más impuestos y contribuciones en el pasado. Esta deficiencia se atiende en parte más adelante en el capítulo al estudiar hasta qué punto el

impacto fiscal de los inmigrantes cambiaría si ellos tuvieran la misma estructura de edad que los individuos autóctonos.

La segunda gran desventaja es que los efectos de equilibrio general no se tienen en cuenta. Por ejemplo, la inmigración podría impulsar el crecimiento económico, lo que podría aumentar los ingresos fiscales y reducir el gasto público en general. Otro efecto es que los inmigrantes tienen hijos y nietos, que por su parte pueden aportar contribuciones fiscales netas positivas o negativas.

Varias ventajas de la metodología compensan sus desventajas. Aparte de sus menores exigencias analíticas y de datos, se basa en menos supuestos. Por ejemplo, un cálculo de la contribución fiscal de una vida de los actuales inmigrantes requeriría supuestos sólidos sobre el gasto público y la estructura fiscal futuros, así como sobre cuál es la probabilidad de que los inmigrantes se queden en el país y cuán bien se integrarán al mercado laboral. Dadas las fluctuaciones a veces fuertes de estos y otros componentes determinantes, crear supuestos razonables sobre su desarrollo futuro es extremadamente difícil. Esto es cierto en todos los países, pero quizá más en los países en desarrollo.

Aunque se realizaron esfuerzos para lograr que los cálculos fueran lo más comparables posible entre países, la comparabilidad real sigue siendo limitada. Como no todas las distintas encuestas contienen la misma información, la base para asignar distintas proporciones de ingreso y gasto a los individuos inmigrantes y autóctonos no es siempre consecuente. Otra razón es que la propia estructura de gasto y tributaria determina cuánto varían los impactos fiscales netos de los contribuyentes inmigrantes y los autóctonos. Lo anterior se debe a que algunos impuestos y gastos no se pueden asignar directamente a los individuos con base en sus características, sino que “corresponden”, o bien a todos los habitantes, o bien a la población autóctona. En los países donde tales componentes no asignables constituyen una gran proporción de los ingresos y gastos, la diferencia entre las contribuciones fiscales netas calculadas de los individuos inmigrantes y los autóctonos bajo un panorama de costo promedio (ver más adelante) es menor.

Por último, la precisión de los cálculos varía de un país a otro. En algunos, la encuesta de hogares subyacente incluye muchas observaciones, y los inmigrantes representan una gran proporción de la población. En otros, tanto el número de observaciones como la proporción de inmigrantes son limitados. Cuanto menor es el número de observaciones, menos preciso es el cálculo. Dadas estas restricciones, el rasgo más interesante de la comparación entre países es ver hasta qué punto la diferencia de características entre los individuos inmigrantes y los autóctonos afectó la diferencia de sus respectivo impacto fiscal.

***La contribución fiscal directa de las poblaciones nacidas en el exterior varía, pero es en general limitada***

Los análisis muestran que no solo las proporciones de gasto e ingresos asignadas a los inmigrantes, sino los impactos fiscales netos totales de la inmigración, difieren de un país a otro.

En los países donde los inmigrantes pagan una parte desproporcionadamente alta de impuesto sobre la renta y contribuciones a la seguridad social, se calcula que también pagan una proporción mayor de impuestos indirectos sobre bienes y servicios (Cuadro 6.1). La proporción calculada de impuesto sobre la renta de los inmigrantes es inferior a su proporción en la población en los tres países de América Latina y Côte d’Ivoire, mientras que la proporción de impuestos indirectos es inferior a la proporción en la población en Argentina y Côte d’Ivoire.

Cuadro 6.1. Los inmigrantes contribuyen a distintos impuestos y gastos en proporciones que varían

Ingresos públicos	Inmigrantes (% de la población)	Inmigrantes (% de la población adulta)	Inmigrantes (% de la población que trabaja)	Ingreso	Seguridad social	Renta de las sociedades	Transacciones de capital	Propiedad	Bienes y servicios	Importaciones y exportaciones	Otros
Argentina	4.3	5.6	5.2	3.4	4.0	5.6	5.4		2.5		4.3
Costa Rica	8.9	11.1	12.1	7.5	6.7	11.1		5.3	6.8		11.1
Côte d'Ivoire	7.1	11.6	13.2	5.6	3.7	11.6		11.8	7.6	7.6	0
República Dominicana	2.8	3.7	4.0	0.6	4.4	3.7	2.5	2.5	3.8		3.7
Ghana	1.0	1.1	1.1	1.2	1.0	1.1			1.3	1.1	0.0
Kirguistán	4.4*		3.8	4.5	4.5	3.1			4.8		3.7
Nepal	4.2	6.1	5.0	6.1		6.1		6.1	4.1	6.1	6.1
Ruanda	3.6	5.4	4.2	19.2		5.2	5.1		6.8	3.9	1.6
Sudáfrica	4.2	5.8	8.8	11.7	5.8	5.8	5.8		6.4	5.8	5.8

Gasto público	Inmigrantes (% de la población)	Inmigrantes (% de la población adulta)	Inmigrantes (% de la población que trabaja)	Bienes públicos	Seguridad social	Educación	Salud
Argentina	4.3	5.5	5.2	2.7/4.3	5.9	5.1	4.2
Costa Rica	8.9	11.1	12.1	2.4/8.9	2.9	11.9	8.0
Côte d'Ivoire	7.1	11.4	9.9	1.0/7.1	21.2	6.6	7.2
República Dominicana	2.8	3.7	4.0	1.8/2.8	0.4	1.8	2.7
Ghana	1.0	1.1	1.1	0.07/1.0	1.0	1.0	0.8
Kirguistán	4.4*		3.8	1.4/4.4	11.3	3.5	6.5
Nepal	4.2	6.1	5.0	2.3/4.2	3.5	5.3	5.6
Ruanda	3.6	5.4	4.2	0.3/3.6		10.9	3.1
Sudáfrica	4.2	5.8	8.8	1.7/4.2	4.2	2.6	4.2
Menores ingresos y mayor gasto que la proporción de la población general							
Iguales ingresos y gasto que la proporción de la población general							
Mayores ingresos y menor gasto que la proporción de la población general							
No se aplica							

Nota: \*La información sobre el lugar de nacimiento se conoce solo en el caso de los individuos mayores de 18 años en la encuesta Life in Kyrgyzstan.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos y encuestas de hogares (véase el anexo del capítulo).

Esta pauta indica que aunque los inmigrantes envían más transferencias a sus familiares que los individuos autóctonos,<sup>6</sup> también es posible que gasten más en sus países de acogida. Tal es el caso de Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán y la República Dominicana. Así, ahorrarían proporcionalmente menos que los individuos autóctonos de los mismos niveles de ingreso.

Las pruebas empíricas de varios países de la OCDE indican que las tasas de ahorro de los inmigrantes en efecto son menores que los de los individuos autóctonos comparables;<sup>7</sup> sin embargo, esto quizá no se aplique a otros países. En realidad, se calcula que las proporciones de impuesto sobre la renta de las personas físicas y de contribuciones a la seguridad social de los inmigrantes son superiores a sus proporciones de pago de impuestos indirectos en Argentina, Costa Rica, Nepal, Ruanda y Sudáfrica. Esto indica que el consumo de los inmigrantes en estos países quizá sea menor de lo que sus niveles de ingresos harían pensar.

En lo que respecta al gasto en seguridad social, los patrones son relativamente claros e intuitivos. La proporción de estos beneficios que se paga a los inmigrantes tiende a ser mayor que la proporción de los inmigrantes en la población en países como Argentina y

Kirguistán, donde una gran proporción de los inmigrantes han vivido en el país durante mucho tiempo y son de edad avanzada. Esto reproduce los hallazgos de los países de la OCDE (OCDE, 2013).

Las proporciones calculadas de los costos de educación y salud pública atribuibles a los inmigrantes varían. De los nueve países, solo en Ghana, la República Dominicana y Sudáfrica, sus proporciones de costos tanto de educación como de salud son iguales o inferiores a su proporción en la población. Nepal es el país donde se calcula que los inmigrantes requieren un gasto desproporcionadamente alto tanto en salud como en educación.

Según el método con que se calculó la proporción de gasto de los inmigrantes, el cálculo de proporción de costos de otros bienes públicos es igual o menor que su proporción en la población.

- El **panorama de costo en promedio** es aquel en que los costos de todos los bienes públicos se distribuyen por igual entre todos los individuos, sin importar su país de nacimiento. Se da por sentado que cada individuo es responsable del mismo costo en promedio.
- Conforme al **panorama de costo marginal**, el gasto en bienes públicos que no se consideran dependientes del tamaño de la población se asigna solamente a los individuos autóctonos. Se presume entonces que estos bienes públicos (p. ej., defensa) serían igualmente altos aunque todos los inmigrantes dejaran el país. Este panorama asigna a los inmigrantes exclusivamente aquellos gastos que son adicionales (marginales) en relación con los que se habrían hecho de todas formas.

Según el tamaño del gasto en este tipo de bienes, la brecha entre los cálculos del espectro alto y el bajo es mayor o menor.

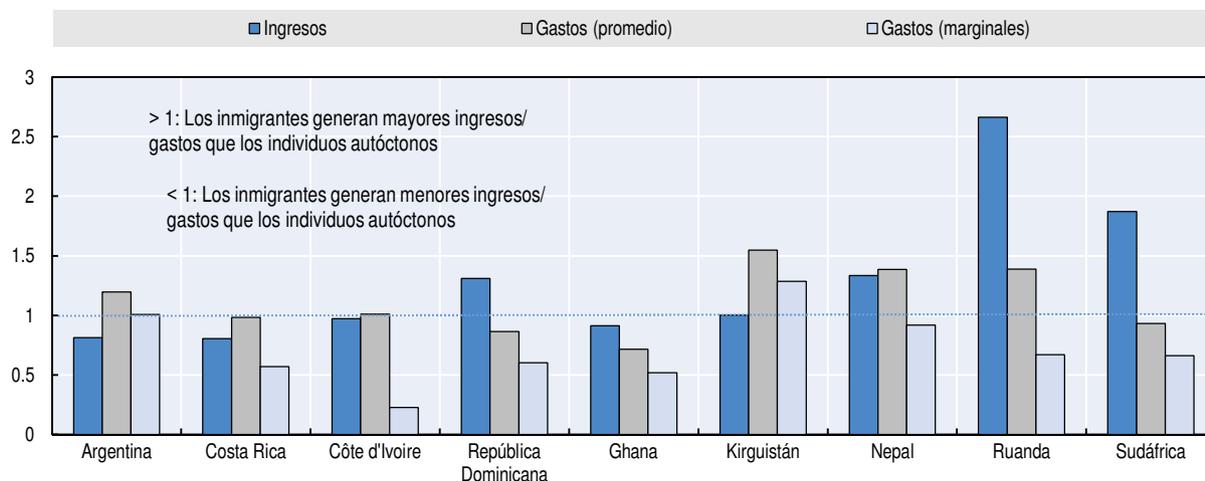
En algunos países, la razón de los ingresos y gasto públicos per cápita entre los inmigrantes y los ciudadanos autóctonos es cercana a uno, mientras que en otros, uno o ambos valores son considerablemente mayores que uno (Gráfico 6.7). Una razón de uno indica que un inmigrante paga en promedio tantos ingresos o cuesta tanto gasto como un individuo autóctono. En la mayoría de los países, la razón no es inferior a 0.8 (Argentina y Costa Rica) ni superior a 1.9 (Sudáfrica). En Argentina y Costa Rica los ingresos públicos per cápita generados por los inmigrantes fueron alrededor de 20% menores que los de la persona autóctona media, y en Sudáfrica, 87% mayores.

La situación en Ruanda es drásticamente distinta. La razón media del gasto es de 1.4, lo que indica que los inmigrantes “cuestan” más que los ruandeses, mientras que ellos cargan también con los costos de los bienes públicos puros. Sin embargo, el pago de impuestos de los inmigrantes compensa lo anterior con creces: la razón media de gasto es de 2.7, lo que significa que los inmigrantes pagan en promedio casi tres veces en impuestos y contribuciones que los contribuyentes autóctonos. Está claro que la mayor concentración de trabajadores inmigrantes con empleos no vulnerables y en sectores de gran productividad impulsa sus contribuciones a las finanzas públicas, sobre todo mediante el pago del impuesto sobre la renta.

En algunos países socios, la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes es relativamente grande (Gráfico 6.8). En el panorama de costo en promedio, en el que los costos de todos los bienes públicos se asignan a la totalidad de la población, la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes es menor del -10% del PIB per cápita en cuatro países (Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán y Nepal) y mayor del 10% del PIB per cápita en un país (Sudáfrica). En cambio, conforme al panorama de costo marginal, la contribución neta per cápita es inferior a -10% solo en un país (Kirguistán) y supera el 10% en dos países (Ruanda y Sudáfrica).

**Gráfico 6.7. No hay pautas claras de que los ingresos y el gasto fiscales de los individuos inmigrantes sean siempre mayores o menores que los de los individuos autóctonos**

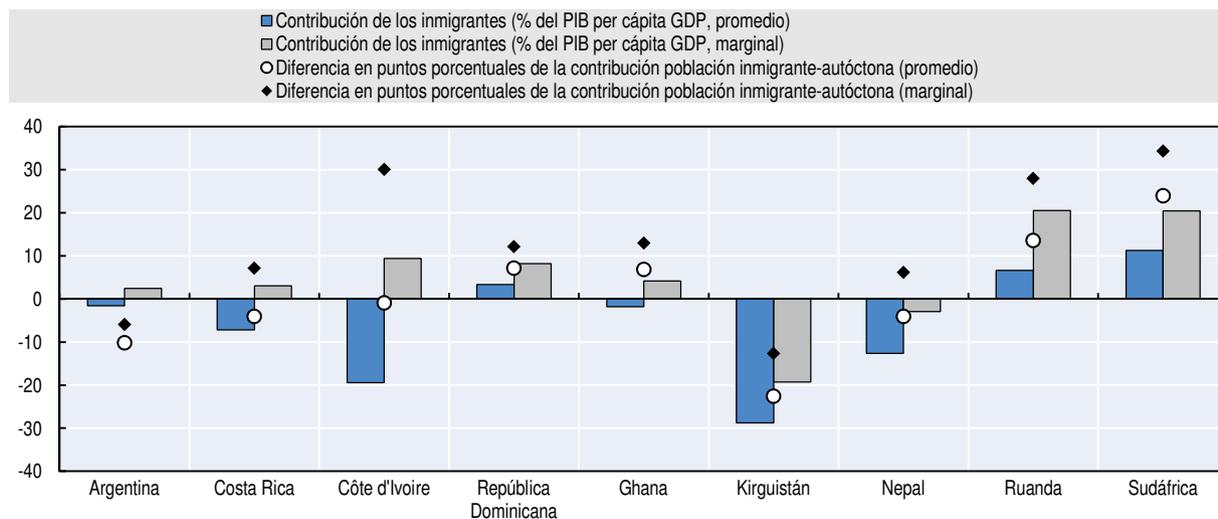
Razón del gasto y los ingresos per cápita en promedio entre individuos inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos y encuestas de hogares (véase el anexo del capítulo).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649430>

**Gráfico 6.8. El impacto fiscal per cápita de los inmigrantes puede ser bastante grande en los países en desarrollo**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos y encuestas de hogares (véase el anexo del capítulo).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649449>

La contribución fiscal neta total en promedio de un país (es decir, teniendo en cuenta la población inmigrante y autóctona en una sola categoría) depende de si el país tiene en el momento considerado un superávit o un déficit público. La diferencia entre las contribuciones fiscales netas per cápita de los inmigrantes y las de la población autóctona es más útil para este informe. El panorama de costo marginal calcula que la contribución fiscal neta per cápita es negativa y considerablemente menor que la de la población autóctona en Argentina y Kirguistán; el panorama de costo en promedio agrega a Costa Rica y Nepal (Gráfico 6.8).

Aun conforme al panorama de costo en promedio, la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes es por lo menos cinco puntos porcentuales mayor que la de la población autóctona en Ruanda y Sudáfrica.

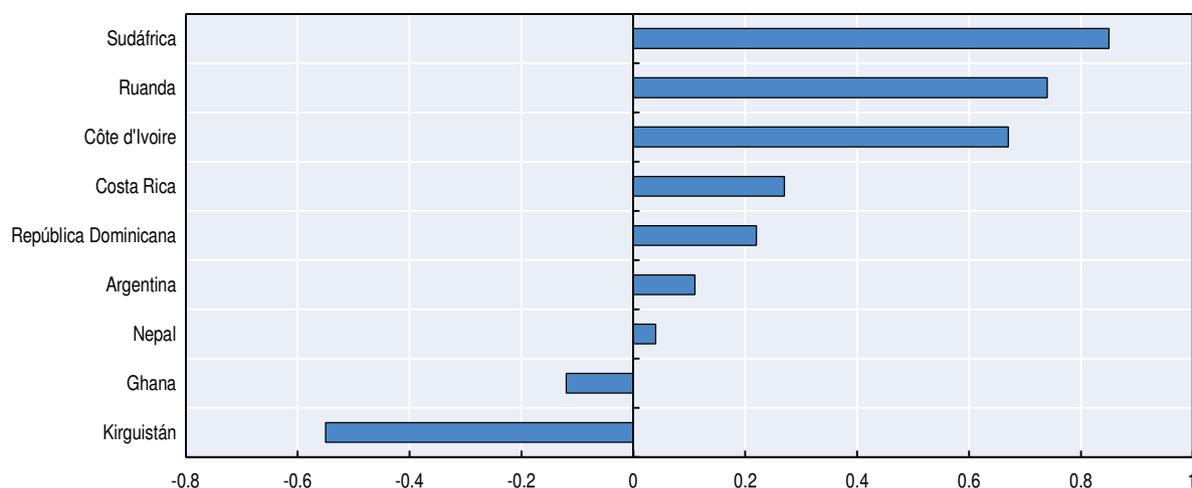
Los impactos negativos aparentemente grandes en algunos países (sobre todo en Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán y Nepal) quizá planteen el temor de que la inmigración imponga una carga fiscal difícil de soportar, pero caben varias advertencias:

1. En dos de los cuatro países –Côte d'Ivoire y Nepal–, la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes es mucho menos negativa o incluso positiva una vez que se asigna el gasto en ciertos bienes públicos, como la defensa, solo a la población autóctona. En esta situación, distribuir los costos de estos bienes públicos entre más hombros puede ser en realidad benéfico.
2. La precisión de los cálculos totales está limitada necesariamente porque no se basan en registros tributarios reales.
3. Las contribuciones fiscales netas per cápita pueden variar mucho con el tiempo.
4. Cuando la atención se dirige a la contribución fiscal neta total y no per cápita, queda claro que en todos los países socios el impacto es bastante limitado (Gráfico 6.9). Conforme al panorama de costo marginal, la contribución fiscal neta total de la inmigración es inferior al -1% del PIB en los dos países donde es negativa (Kirguistán y Nepal). Es positiva, pero inferior al 1% del PIB, en los otros siete países. Aun en el panorama de costo en promedio, el menor impacto supera el -1.5%.

Una contribución negativa en un año no significa que la contribución fiscal total de los inmigrantes sea negativa. En economías con poblaciones de edad avanzada, como Kirguistán, los inmigrantes, que al parecer generan más gastos públicos que ingresos, a menudo han contribuido a la economía durante varias décadas. En toda su vida, pues, quizá hayan hecho contribuciones fiscales positivas, aunque en un año en particular la contribución sea negativa. La siguiente sección explora lo anterior con más detalle.

**Gráfico 6.9. La contribución fiscal neta total de los inmigrantes es limitada en los países socios**

Contribución fiscal neta de la población inmigrante usando el panorama de costo marginal, % del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos y encuesta de hogares (véase el anexo del capítulo).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933649468>

## Factores que determinan la diferencia entre inmigrantes y población autóctona en la contribución fiscal

Como ya se vio, hay grandes espectros en la contribución fiscal neta de los inmigrantes y en la diferencia entre ella y la contribución de los individuos autóctonos en los países socios. Las diferencias en la composición de la población inmigrante y la estructura fiscal y del gasto claramente influyen en este espectro de resultados. En cambio, los inmigrantes en la mayoría de los países socios tienen menos probabilidad de beneficiarse de los mecanismos de seguridad social que los individuos autóctonos.

### **Los inmigrantes en los países socios dependen menos del sistema de seguridad social**

El grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social en los países socios varía ampliamente. Argentina destina el 42% del gasto público a la seguridad social, en tanto que Côte d'Ivoire y Ghana le asignan el 1% o menos. Naturalmente, los derechos de acceso de los inmigrantes al sistema de seguridad social también varían de un país a otro (véase el Cuadro 2.1). En el momento del análisis, Ghana, Nepal y la República Dominicana<sup>8</sup> restringieron sus esquemas de pensiones a los ciudadanos. En otros países, los inmigrantes regulares podían participar en el sistema de seguridad social. Se aplican periodos mínimos de contribución antes de que tengan derecho a cobrar beneficios.

Los inmigrantes irregulares no pueden participar en el sistema de seguridad social de ninguno de los países socios. En los países donde prevalece la inmigración irregular, los inmigrantes tienen, por lo tanto, menos probabilidad de recibir beneficios. Además, los trabajadores del sector informal, lo mismo si son inmigrantes que si son autóctonos, están excluidos de los componentes contributivos del sistema en la mayoría de los países socios. Dado que los inmigrantes a menudo están sobrerrepresentados en el empleo irregular, esto reduce aún más su inclusión en el sistema de seguridad social.

Cuando se comparan las proporciones de individuos autóctonos e inmigrantes que reciben beneficios de la seguridad social y las cantidades, los inmigrantes reciben beneficios proporcionalmente con más frecuencia y en mayores cantidades en algunos países socios y proporcionalmente menos en otros (Cuadro 6.2). Por ejemplo la proporción de inmigrantes que declararon que recibían pagos de pensiones en Argentina en una encuesta de hogares de 2013 era siete puntos porcentuales mayor que la proporción equiparable de individuos autóctonos; en Kirguistán, la discrepancia era incluso tres veces mayor. En cambio, la proporción de inmigrantes en Costa Rica que recibían transferencias monetarias sociales distintas de los pagos de pensiones era once puntos porcentuales menor que la proporción equiparable de individuos autóctonos. En Côte d'Ivoire, Ghana, Nepal y Ruanda casi no había diferencia en la proporción de las poblaciones autóctona e inmigrante que recibían pensiones, pero algunos de los beneficios recibidos por los inmigrantes en promedio eran inferiores a los de los beneficiarios autóctonos.

Las distintas características de los individuos inmigrantes y autóctonos explican estas diferencias en la recepción de beneficios. Los resultados muestran que no hay diferencias considerables en la probabilidad de que los individuos inmigrantes y autóctonos de características parecidas (como edad y nivel educativo) reciban beneficios, o bien, que los inmigrantes tienen menos probabilidad de recibirlos. Tal es el caso de Costa Rica, Nepal y Ruanda. Sin embargo, los inmigrantes en Argentina tienen una probabilidad un punto porcentual mayor de recibir beneficios distintos de las pensiones que los individuos autóctonos que se parecen en características demográficas y nivel educativo. Cuando los inmigrantes reciben transferencias monetarias, las cantidades tienden a ser iguales

o menores que las de los individuos autóctonos similares. La excepción son los pagos de pensiones en Kirguistán, que en promedio son ligeramente mayores para los inmigrantes que para los individuos autóctonos parecidos. Sin embargo, en Côte d'Ivoire y Ghana, los tamaños de las muestras eran insuficientes para llegar a una conclusión definitiva.

### Cuadro 6.2. En la mayoría de países socios los inmigrantes tienen menos probabilidad de recibir beneficios de la seguridad social

Diferencia en promedios sin ajustar y resultados de la regresión ajustados por características

	Sin ajustar				Ajustados			
	Recepción de beneficios (p.p.)		Cantidad de beneficios (%)		Recepción de beneficios (p.p.)		Cantidad de beneficios (%)	
	Pensión	Beneficios sociales	Pensión	Beneficios sociales	Pensión	Beneficios sociales	Pensión	Beneficios sociales
Argentina	7	-3	-1	-16	-4***	1**	-8***	-3
Costa Rica	-7	-11	15	-31	-9***	-6***	-4***	-31***
Côte d'Ivoire	0		-20		0		23	
Ghana	0	0	-80	-58	0	0	-65	-12
Kirguistán	21	1	23	-23	-2	1	6*	-30
Nepal	-2	-1	3	-47	-4*	-1	-14	-6
Ruanda	0	-4	-2	-50	-1**	-2***	-3***	-73

Nota: La diferencia en la recepción de beneficios se da en puntos porcentuales (p.p.). En el caso de los resultados ajustados de la regresión, las variables adicionales de control consisten en edad, edad al cuadrado, una variable indicadora de tener 65 años de edad o más, sexo, nivel educativo y estar casado o vivir con una pareja. Los niveles de significación se indican con \* (.1), \*\* (.05), \*\*\* (.01). Se excluye a la República Dominicana porque el sistema de seguridad social se privatizó en 2001. En cuanto a Nepal, la recepción y la cantidad de beneficios son para la familia y no para el individuo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos y encuestas de hogares (véase el anexo del capítulo).

Un importante factor que puede influir en si los inmigrantes reciben o no beneficios de la seguridad social es el tiempo que llevan en el país. Por desgracia, la mayoría de las fuentes de datos no contienen los años de llegada de los inmigrantes. En el caso de Côte d'Ivoire y Ruanda, los años transcurridos desde la inmigración se dedujeron del número de años que los inmigrantes habían vivido en su comunidad desde su llegada del exterior. Sin embargo, faltaba información en 80% de los inmigrantes en Côte d'Ivoire y 30% en Ruanda porque se habían trasladado dentro del país al menos una vez después de su llegada. Con respecto a Côte d'Ivoire, incluir la variable sustitutiva y una variable indicadora que mostraba en qué casos faltaba información sobre los inmigrantes no altera los resultados de manera fundamental. En cuanto a Ruanda, los inmigrantes que acababan de llegar o de quienes faltaba información tienen alrededor de dos puntos porcentuales menos probabilidad de recibir beneficios sociales, mas no pensiones. En los beneficios y cantidades de las pensiones de Ruanda, los cálculos de puntos cambian, pero se mantienen estadísticamente insignificantes.

### Las distintas características de los individuos autóctonos e inmigrantes pueden explicar las diferencias de sus contribuciones fiscales

Como se vio en los Capítulos 2 y 3, las poblaciones autóctonas e inmigrantes tienen diferentes características demográficas y de mercado laboral en la mayoría de los países socios. Por ejemplo, una menor proporción de los inmigrantes tienden a ser niños, mientras que una mayor proporción de ellos son adultos en edad de trabajar (Gráfico 2.6). En lo referente a la distribución del nivel educativo, los inmigrantes en cuatro países están tanto sobrerrepresentados entre los de nivel bajo y alto como subrepresentados entre los de nivel intermedio (Gráfico 3.16). En dos países, la sobrerrepresentación se concentra solamente en los niveles educativos superiores, mientras que en tres países se produce en los inferiores e

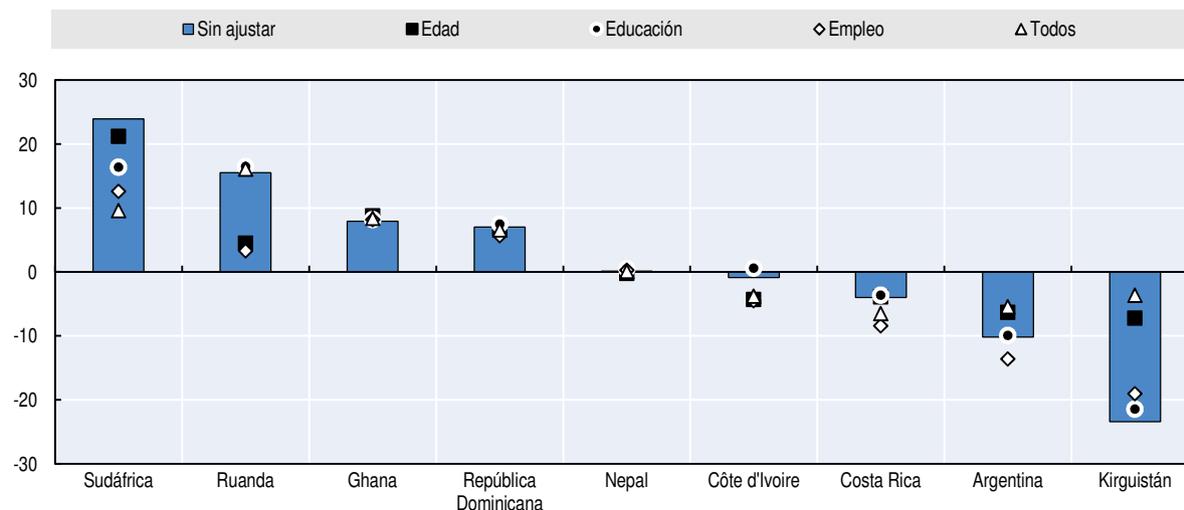
intermedios. En todos los países, menos dos, la diferencia entre las razones empleo-población superan los nueve puntos porcentuales.

Naturalmente, las distintas características también afectan la contribución fiscal neta de las poblaciones. Mayores análisis determinaron en qué medida la diferencia de la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes puede atribuirse a sus distintas características en comparación con la población autóctona.

Si la estructura de edad de la población inmigrante se pareciera más a la de la población autóctona, la diferencia entre las contribuciones fiscales netas per cápita de las dos poblaciones sería menos pronunciada en la mayoría de los países socios de lo que es actualmente (Gráfico 6.10). Una razón probable es que en muchos países donde la contribución fiscal neta de los inmigrantes es menor que la de la población autóctona, como en Argentina y Kirguistán, una proporción mayor de inmigrantes que de individuos autóctonos es de edad avanzada. Lo anterior tiene dos causas. Por una parte, el gasto público –en forma de pago de pensiones y gastos médicos– comúnmente aumenta en la medida que los individuos envejecen. Por otra parte, los ingresos públicos probablemente son menores porque los individuos en edad de jubilarse por lo regular ganan y consumen menos, lo que afecta la recaudación de impuesto sobre la renta de las personas físicas y de impuestos indirectos. En cambio, en países donde la contribución fiscal neta de los inmigrantes es mayor que la de los individuos autóctonos, como Ruanda, una mayor proporción de inmigrantes está en edad de trabajar. Esto es congruente con los hallazgos de los países de la OCDE (OCDE, 2013).

**Gráfico 6.10. Las características personales explican parte de la diferencia de la contribución fiscal neta de los individuos inmigrantes y autóctonos en varios países**

Sin ajustar y suponiendo que los inmigrantes tuvieran las mismas características que los individuos autóctonos



Nota: Estos resultados se basan en una descomposición combinada de Blinder-Oaxaca. Esta metodología divide la diferencia de la contribución fiscal neta per cápita en la parte que se puede explicar por distintas características y la parte que no. Lo anterior se consigue realizando primeramente una regresión combinada con la contribución fiscal neta como variable dependiente y el lugar de nacimiento, así como las(s) variable(s) de ajuste pertinentes como variables explicativas. Después, la diferencia prevista de la contribución fiscal neta entre individuos inmigrantes y autóctonos se calcula aplicando los coeficientes calculados de regresión a la variable de ajuste fijada como su media entre la población autóctona. Para la descomposición basada en todas las características, se incluyeron también el sexo y la situación marital (con o sin pareja).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del presupuesto de los gobiernos y encuestas de hogares (véase el anexo del capítulo).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933649487>

Si las tasas de empleo de los individuos inmigrantes y autóctonos fueran más parecidos, la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes comparada con la de la población

autóctona sería por lo común menos favorable. Las excepciones son Ghana, Kirguistán y Nepal, donde es improbable que ocurra cambio alguno. El cambio sería particularmente marcado en Sudáfrica.

Los cambios de la distribución de nivel educativo a menudo tendrían efectos asombrosamente pequeños. La excepción es Sudáfrica, donde la contribución fiscal neta de los inmigrantes sería menos favorable si tuvieran un perfil educativo parecido. Esto ocurriría a pesar de que la contribución fiscal neta per cápita tiende a aumentar con el nivel educativo. En el caso de los egresados de la universidad, la contribución fiscal neta per cápita sería positiva independientemente de su lugar de nacimiento en todos los países menos Kirguistán, donde la contribución fiscal neta per cápita de los inmigrantes es negativa.

## Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas

Este capítulo muestra que el cálculo del efecto fiscal directo neto de los inmigrantes en los países estudiados fue unas veces positivo, otras negativo y en general pequeño. En los países donde la diferencia entre los efectos fiscales netos per cápita de los individuos inmigrantes y autóctonos fue mayor, la diferencia por lo común sería menos marcada si sus promedios de edad fueran iguales. Con pocas excepciones, la igualación de la razón empleo-población tendría el mismo resultado.

Dado que analizar el impacto fiscal de los inmigrantes es sumamente complejo, determinar las intervenciones de política que aumentarían su contribución fiscal también es difícil. Ahora bien, varios cambios de las políticas públicas probablemente darían un resultado positivo en la mayoría de los países.

### **Crear un ambiente favorable para una inmigración más calificada**

- El cálculo de la contribución fiscal neta per cápita en promedio tiende a aumentar con el nivel educativo. Una vez empleados, los individuos que terminaron la educación secundaria o la superior generalmente ganan varias veces lo que los individuos con menores niveles educativos. Este incremento por nivel educativo es lo bastante grande para compensar el mayor riesgo de desempleo que las personas con un alto nivel educativo corren en muchos países de ingresos bajos y medios.
- Esto no significa que una política de inmigración más selectiva, que busque atraer a inmigrantes con mayores niveles educativos, aumente necesariamente la contribución fiscal neta de los inmigrantes. En algunos de los países donde los inmigrantes tienen un menor nivel educativo en promedio que la población autóctona, no está claro si una política de inmigración así atraería en efecto un número considerable de inmigrantes altamente calificados. Además, dado las altas tasas de desempleo de los egresados de la universidad en algunos países, estos inmigrantes quizá también terminen desempleados o en empleos para los que están sobrecalificados y en los que tengan sueldos menores. Entonces, su contribución fiscal neta total sería menor.
- Aunque las políticas de inmigración selectivas probablemente no sean adecuadas, los cambios de las políticas que crean un entorno generoso para los inmigrantes altamente calificados podrían ser benéficos. Por ejemplo, en algunos países socios, los inmigrantes altamente calificados son efectivamente los únicos que están sujetos al requisito de permiso de trabajo, ya que solo el sector formal exige permisos. Simplificar las solicitudes de visas y permisos de trabajo y los trámites de reconocimiento de competencias tanto para los inmigrantes como para sus empleadores previstos podría hacer del país una opción más atractiva para los altamente calificados. Dada la prevalente escasez

de competencias, los inmigrantes altamente calificados quizá complementen las competencias de la fuerza laboral autóctona, mientras que los posibles efectos negativos de semejante cambio de política en el mercado laboral podrían ser limitados. Por ejemplo, en Argentina, la inmigración altamente calificada parece estar relacionada con mayores ingresos laborales para los trabajadores autóctonos altamente calificados (OCDE/OIT, de próxima publicación).

### **Promover la integración de los inmigrantes al mercado laboral**

- Las intervenciones de política encaminadas a aumentar la calidad de la integración de los inmigrantes al mercado laboral también tienen una gran probabilidad de aumentar las contribuciones fiscales netas. Como se vio en el Capítulo 3, en muchos de los países socios los inmigrantes suelen tener altas tasas de empleo, pero posiblemente la calidad de los empleos no sea buena. Por ejemplo, a menudo están más concentrados en el sector informal o tienen formas vulnerables de empleo (ejercen el autoempleo o son trabajadores familiares no remunerados). Esta situación puede mejorar por sí sola conforme los inmigrantes se integran a la sociedad y a la economía con el tiempo, y a medida que la economía crece y ofrece más y mejores oportunidades para todos. Además, las intervenciones de las políticas tanto inmigratorias como no inmigratorias pueden acelerar el proceso de integrar a los inmigrantes.
- En lo tocante a las políticas específicas de inmigración, garantizar que los inmigrantes tengan una situación regular es el primer paso para asegurarles el acceso a oportunidades de empleo formal, además de ayudar a proteger sus derechos. Dado que la inmigración tiende a ser intrarregional en la mayoría de los países socios, los acuerdos de movilidad regional (como los que existen entre países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental) pueden ser una manera de lograr esto, siempre y cuando se cumplan. Facilitar los trámites para reclutar y contratar individuos nacidos en el exterior, y para reconocer los títulos y certificados extranjeros, podrían ayudar aún más a los inmigrantes a conseguir empleos de mejor calidad.
- Otras intervenciones que están abiertas a empresas y personas sin importar su origen también podrían aumentar la contribución fiscal neta de los inmigrantes, así como de los individuos autóctonos. Estas medidas pueden incluir establecer normas para el sector formal –como las referentes a derechos laborales y tributación– a niveles adecuados y extendiéndolas al sector informal (OIT/OMC, 2009). Lo anterior podría ayudar a aumentar el sector formal, ya que los costos para que las empresas se mantengan en la formalidad disminuyen en relación con operar en la informalidad. Brindar oportunidades de capacitación laboral y educación a los trabajadores durante toda su vida también podría ayudar a mejorar la calidad del empleo (OCDE, 2009) y, por lo tanto, la contribución fiscal neta de los trabajadores.

### **No se debe promover el regreso de los inmigrantes a sus países de origen en aras de beneficios fiscales**

- Las limitadas pruebas empíricas de este capítulo indican que promover el regreso de los individuos en edad de jubilarse a sus países de origen probablemente no tendría efectos positivos en la balanza fiscal de los países socios. La contribución fiscal neta calculada, excluido el sistema de seguridad social, de los inmigrantes en edad de jubilarse fue positiva en seis de los siete países para los cuales se realizó el análisis.<sup>9</sup> Si los inmigrantes siguieran teniendo derecho a sus pensiones después de dejar los países de acogida, estos se encontrarían en peor situación fiscal porque se calcula que pagan menos por los

bienes públicos susceptibles de saturación y los servicios de educación y salud para los inmigrantes de lo que estos contribuyen mediante el pago de impuestos. El costo de los bienes públicos puros no se tiene en cuenta porque lo seguiría sufragando la población restante.

- Debe promoverse la portabilidad de las pensiones entre países para mejorar el bienestar de los inmigrantes, y no para mejorar las finanzas públicas.

### **Profundizar el análisis de los efectos fiscales de la inmigración**

- Los cálculos presentados en este capítulo son un punto de partida para entender la contribución fiscal de los inmigrantes, y queda todavía mucho por aprender. Primero, para entender cómo evolucionan sus contribuciones fiscales con el tiempo, es necesario realizar un análisis que abarque múltiples años. Segundo, los cálculos, en particular los de las proporciones del pago de impuestos directos, podrían ser más precisos si se pudieran analizar registros fiscales anonimizados vinculados con información sobre los países de nacimiento. Tercero, en el caso de ciertos países sería factible y valdría la pena estudiar no solo las actuales contribuciones fiscales netas de los inmigrantes, sino las de toda la vida.

### **Notas**

1. El análisis requiere datos de encuestas o censos que al menos deben contener información sobre los países de nacimiento y los ingresos laborales de los individuos. Estos datos no están disponibles en el caso de Tailandia.
2. Para garantizar la comparabilidad internacional, la mayoría de los datos presentados en esta parte del capítulo se tomaron de la base *World Bank DataBank* (Banco Mundial, sin fecha), que a su vez está basada en el anuario del FMI *Government Finance Statistics Yearbook* y en cálculos del PIB del Banco Mundial y la OCDE. A veces, sin embargo, se dan discrepancias con los datos a nivel nacional, que muestran ingresos y gastos públicos desglosados en los cuales se basa el análisis de impacto fiscal.
3. El modelo calcula el tamaño de la economía informal con base en las cargas fiscal y regulatoria, la libertad empresarial y económica, y las tasas de desempleo y autoempleo.
4. Ghana es una excepción: el gasto se clasificó según los componentes económicos y no los funcionales.
5. En el caso de Kirguistán, las contribuciones y los gastos per cápita se calcularon solo en la población de 18 años de edad en adelante.
6. Véase, por ejemplo, Kamasaki y Arce (2000) sobre los inmigrantes hispanos en los Estados Unidos.
7. Véase, por ejemplo, Carroll, Rhee y Rhee (1994) sobre Canadá; Bauer y Sinning (2011) sobre Alemania, y Amuedo-Dorantes y Pozo (2002) sobre los Estados Unidos.
8. Esto cambió en noviembre de 2015 con la Resolución 377-15.
9. El análisis no se realizó para Nepal y Ruanda, pues no se calculó la proporción de contribuciones a la seguridad social de los inmigrantes en estos países. La contribución neta de los inmigrantes de 65 años y mayores, excluido el sistema de seguridad social, fue negativa en Ghana.

### **Bibliografía**

- Aizenman, J.Y. et al. (2015), "Tax revenue trends in Asia and Latin America: A comparative analysis", *NBER Working Paper*, núm. 21755.
- Amuedo-Dorantes, C. y S. Pozo (2002), "Precautionary saving by young immigrants and young natives", *Southern Economic Journal*, vol. 69, núm. 1, pp. 48-71.
- Arulampalam, W., M.P. Devereux y G. Maffini (2012), "The direct incidence of corporate income tax on wages", *European Economic Review*, vol. 56, núm. 6, pp. 1038-1054.

- Auerbach, A.J. (2006), "Who bears the corporate tax? A review of what we know", *Tax Policy and the Economy*, vol. 20, pp. 1-40.
- Banco Mundial (sin fecha), *World Bank DataBank*, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
- Bauer, T.K. y M.G. Sinning (2011), "The savings behavior of temporary and permanent migrants in Germany", *Journal of Population Economics*, vol. 24, núm. 2, pp. 421-449.
- Besley, T. y T. Persson (2013), "Taxation and development", en A. J. Auerbach et al. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5, pp. 51-110, <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00002-9>.
- Boadway, R. y M. Sato (2009), "Optimal tax design and enforcement with an informal sector", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-27, <http://www.jstor.org/stable/25760025>.
- Bogomolova, T. (2014), "Kyrgyz Republic – Public expenditure review policy notes: Pensions", *Public Expenditure Review (PER)*, informe núm. 89007, Grupo del Banco Mundial, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/483711468278102465/Kyrgyz-Republic-Public-expenditure-review-policy-notes-pensions>.
- Carroll, C.D., B.-K. Rhee y C. Rhee (1994), "Are there cultural effects on saving? Some cross-sectional evidence", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, núm. 3, pp. 685-699.
- CBS (2011), *Nepal Living Standards Survey*, Oficina Central de Estadística (CBS, por sus siglas en inglés), Katmandú.
- CIAT (2017), *Fifty Years in Latin American Taxation*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Panamá.
- CLEISS (2016), *Le régime ivoirien de sécurité sociale*, Centro Europeo e Internacional de Seguridad Social (CLEISS, por sus siglas en francés), París.
- DIGEPRES (2007), *Ejecución presupuestaria del gobierno central: Clasificación Funcional Enero-Diciembre 2007*, Dirección General de Presupuesto de la República Dominicana, Santo Domingo.
- DIW Berlin/SIPRI (2013), *Life in Kyrgyzstan Panel Study, 2010-2013*, conjunto de datos, versión 1.0, Instituto Alemán de Investigación Económica (DIW Berlin, por sus siglas en alemán) e Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), DOI: 10.15185/izadp.7055.1.
- Dustmann, C. y T. Frattini (2014), "The fiscal effects of immigration to the UK", *The Economic Journal*, 124, pp. f595-f645.
- FMI (2011), *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>.
- FMI (2000), "Côte d'Ivoire: Selected issues and statistical appendix", *IMF Staff Country Report*, núm. 00/107, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- GSS (2013), *Ghana Living Standards Survey*, Servicio Estadístico de Ghana (GSS, por sus siglas en inglés), Accra.
- Hassan, M. y S. Friedrich (2016), "Size and development of the shadow economies of 157 worldwide countries: Updated and new measures from 1999 to 2013", *Journal of Global Economics*, vol. 4, núm. 3, <http://dx.doi.org/10.4172/2375-4389.1000218>.
- Idenyi, O.S. et al. (2016), "Public expenditure and economic growth in South Africa: Long run and causality approach", *Asian Journal of Economics, Business and Accounting*, vol. 1, núm. 2, 2016, [http://www.journalrepository.org/media/journals/AJEB\\_A\\_50/2016/Oct/Idenyi122016AJEBA29677.pdf](http://www.journalrepository.org/media/journals/AJEB_A_50/2016/Oct/Idenyi122016AJEBA29677.pdf).
- INDEC (2015), *Anuario estadístico de la República Argentina 2013*, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, Buenos Aires.
- INDEC (2013), *Encuesta nacional de gastos de los hogares 2012/2013 – Resumen metodológico*, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, Buenos Aires.
- INDEC (2011), *Encuesta anual de hogares urbanos: diseño de registro y estructura para las bases de microdatos individual y hogar*, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, Buenos Aires.
- INEC (2013), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, San José.
- INS (2008), *Enquête Niveau de Vie des Ménages*, Instituto Nacional de Estadística (INS, por sus siglas en francés) de Côte d'Ivoire, Abiyán.
- Joshi, A. y J. Ayee (2008), "Associational taxation: A pathway into the informal sector?", en D. Brautigam, O-H Fjeldstad y M. Moore (eds.), *Taxation and State Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Kamasaki, C. y L. Arce (2000), "Financial Services and Hispanic Americans", *Issue Brief*, núm. 2, National Council of La Raza, Washington, D.C.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Côte d'Ivoire (2010), *Rapport économique et financier pour la loi des finances*, Ministerio de Economía y Finanzas, Abiyán.
- Ministerio de Finanzas de la República de Kirguistán (2014), *Report on Government Budget Implementation for 2013*, <http://minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta/otchet-ob-ispolnenii-gosudarstvennogo-byudzheta-ky1386.html>.
- Ministerio de Finanzas del Gobierno de Ghana (2014), *The Budget Statement and Economic Policy of the Government of Ghana: 2014*, Ministerio de Finanzas, Accra, [www.mofep.gov.gh/sites/default/files/budget/2014\\_Budget\\_Statement\\_0.pdf](http://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/budget/2014_Budget_Statement_0.pdf).
- Ministerio de Finanzas del Gobierno de Nepal (2013), *Public Statement on Income and Expenditure for the Fiscal Year 2012-2013*, Ministerio de Finanzas, Katmandú.
- Ministerio de Finanzas y Planeación Económica de la República de Ruanda (2013), *The Annual Economic Report – Fiscal Year 2012/2013*, Ministerio de Finanzas y Planeación Económica, Kigali, [www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/Reports/Annual\\_Economic\\_Reports\\_web/Annual\\_Economic\\_Report\\_FY2012-2013\\_Website\\_Final.pdf](http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/Reports/Annual_Economic_Reports_web/Annual_Economic_Report_FY2012-2013_Website_Final.pdf).
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2013), *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del sector público 2013*, Ministerio de Hacienda, San José.
- NIS (2014), *Integrated Household Living Conditions Survey for Rwanda*, Instituto Nacional de Estadística (NIS, por sus siglas en inglés) de Ruanda, Kigali.
- OCDE (2016), "Tax and non-tax revenue trends, 1990-2014", in *Revenue Statistics in Africa*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-4-en-fr>.
- OCDE (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en).
- OCDE (2013), "The fiscal impact of immigration in OECD countries", in *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-6-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-6-en).
- OCDE (2009), "Informality and informal employment", in *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264024786-en>.
- OCDE/FAAT/CUA (2016), *Revenue Statistics in Africa*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>.
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en).
- OCDE et al. (2016), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2016-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr).
- OCDE/CEPAL/CIAT (2012), *Revenue Statistics in Latin America 2012*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr>.
- OCDE/OIT (de próxima publicación), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Argentina*, OECD Publishing, París.
- OIT (2014), "Social protection, living standards and economic development – Overview of trends and assessment of policies", in *World Economic and Social Outlook*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2012), *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, [http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL\\_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf](http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf).
- OIT (sin fecha), *ILOStat Database*, <http://www.ilo.org/ilostat/>.
- OIT/OMC (2009), *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*, Organización Internacional del Trabajo y Organización Mundial del Comercio, Ginebra, <http://www.oecd.org/site/tadicite/48133875.pdf>.
- ONE (2009), *Encuesta nacional de ingresos y gastos 2007*, Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo.
- Rwanda Social Security Board (sin fecha), *Pension Scheme*, Rwanda Social Security Board, Kigali, <http://www.rssb.rw/content/pension-scheme-0>.
- Social Security Administration (2011), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2010*, Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy, Washington, D.C., <https://www.ssa.gov/policy/docs/prodesc/ssptw/2010-2011/asia/index.html>.

Social Security and National Insurance Trust (sin fecha), *FAQ: The New Pension Scheme*, <https://www.ssnit.org.gh/faq/the-new-pension-scheme/>.

Statistics South Africa (2011a), *Census 2011*, Statistics South Africa, Pretoria.

Statistics South Africa (2011b), *Income and Expenditure Survey*, Statistics South Africa, Pretoria.

Statistics South Africa (2011c), *National Income Dynamics Study*, Statistics South Africa, Pretoria.

Tesorería Nacional de la República de Sudáfrica (2011), *Budget Review 2011*, Tesorería Nacional, Pretoria.

UNESCO (sin fecha), *UIS.Stat*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, <http://data.uis.unesco.org/>.

## ANEXO 6.A1

### *Datos y metodología*

El análisis presentado en este capítulo sigue una versión ajustada del análisis de Dustmann y Frattini (2014) del efecto fiscal de la inmigración en el Reino Unido. El análisis se basa en dos fuentes principales: datos de los presupuestos de los gobiernos y encuestas de hogares.

Las fuentes de datos presupuestales fueron facilitadas por la Dirección General de Presupuesto de la República Dominicana (DIGEPRES, 2007), el Ministerio de Economía y Finanzas de Côte d'Ivoire (2010), el Ministerio de Finanzas del Gobierno de Ghana (2014), el Ministerio de Finanzas de la República de Kirguistán (2014), el Ministerio de Finanzas del Gobierno de Nepal (2013), el Ministerio de Finanzas y Planeación Económica de la República de Ruanda (2013), El Ministerio de Hacienda de Costa Rica de Costa Rica (2013), el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC, 2015) y la Tesorería Nacional de la República de Sudáfrica (2011).

Las encuestas de hogares fueron la *Encuesta anual de hogares urbanos* y la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* de 2013 para Argentina (INDEC, 2011 y 2013); la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* de 2013 para Costa Rica (INEC, 2013); la *Enquête Niveau de Vie des Ménages* de 2008 para Côte d'Ivoire (INS, 2008); la *Encuesta nacional de ingresos y gastos 2007-2008* para la República Dominicana (ONE, 2009); la *Ghana Living Standards Survey* de 2013 (GSS, 2013); la encuesta *Life in Kyrgyzstan* de 2010-2013 (DIW Berlin/SIPRI, 2010-2013); la *Nepal Living Standards Survey* de 2011 (CBS, 2011); *Integrated Household Living Conditions Survey for Rwanda* de 2014 (NIS, 2014); y el *Population Census*, de 2011, la *Income and Expenditure Survey* de 2010-2011 y la *National Income Dynamics Survey* para Sudáfrica (Statistics South Africa, 2011a, b y c).

Cada uno de los componentes del gasto o los ingresos se calcula con base en la información que se da en la encuesta. El cálculo por lo común se basa, bien en la distribución del ingreso laboral, el gasto, las características personales (incluida la matriculación en instituciones educativas) y el uso de beneficios, bien en simples proporciones en la población.

#### **Cálculos basados en los ingresos**

El cálculo del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las contribuciones a la seguridad social se basan comúnmente en los ingresos laborales. Las excepciones son Nepal y la República Dominicana, donde los encuestados declararon directamente los pagos de los impuestos (véase “cálculos basados en el gasto”). En algunos casos (Argentina, Costa Rica, Ghana, Ruanda y Sudáfrica),<sup>1</sup> los pagos personales de impuestos se calculan aplicando las tasas impositivas medias pertinentes y las principales deducciones al ingreso laboral

declarado. El pago calculado de impuestos de los trabajadores inmigrantes y autóctonos se suma después para calcular la proporción de cada grupo en el pago de impuestos.

En otros casos (Côte d'Ivoire y Kirguistán), la encuesta también contiene información que indica si los individuos trabajan en el sector formal o informal y, por lo tanto, si es probable que paguen impuesto sobre la renta y en particular contribuciones a la seguridad social. Donde se dispone de esta información, los impuestos o contribuciones calculados de los trabajadores informales se descartan en el cálculo de la proporción total de impuestos.<sup>2</sup>

La distribución de los impuestos sobre la propiedad y el capital en Côte d'Ivoire también se calcula con base en una categoría específica de ingresos. Se basan en la proporción de dividendos, intereses y otros réditos percibidos y declarados por los inmigrantes según la encuesta de hogares.

En el caso de Ruanda, la distribución del impuesto sobre la renta de las sociedades y los aranceles de importación se basa en información sobre ingresos derivados de actividades empresariales. Para calcular la proporción de impuestos sobre la renta que los inmigrantes pagan, se usan las proporciones de impuesto sobre la renta de las sociedades pagadas por los individuos inmigrantes y autóctonos según la encuesta. Para calcular la proporción de aranceles de importación que los inmigrantes pagan, se usa la proporción de inmigrantes que reciben ingresos empresariales.

En algunos países, los cálculos de gastos en seguridad social se basan en pensiones y otros ingresos declarados por transferencias de la seguridad social. Estos países son Argentina, Costa Rica, Côte d'Ivoire y Kirguistán. En el caso de Nepal, los beneficios declarados de la seguridad social a nivel doméstico se distribuyen entre los miembros adultos de la familia. En el caso de los demás países, no se dispone de tal información. Sin embargo, en la República Dominicana y Ruanda hay información sobre si un miembro de la familia se benefició de tales transferencias. La proporción atribuida a los inmigrantes es igual a la proporción de jefes de familia inmigrantes que reciben los beneficios.

### Cálculos basados en el gasto

Siempre que es posible, el cálculo de impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado y otros se basa en el gasto declarado. En algunos casos (Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán, Nepal y Ruanda), se basa simplemente en la proporción total de gastos de los individuos u hogares inmigrantes y autóctonos. Cuando se declaran gastos a nivel doméstico, se dividen simplemente entre todos los miembros adultos de la familia.

En otros casos (Costa Rica y la República Dominicana), se tiene en cuenta la estructuración de las distintas tasas de impuestos indirectos en categorías o bienes y servicios. Donde es así, el gasto en cada categoría se multiplica por la tasa impositiva correspondiente y se suma para obtener el cálculo del total de pagos de impuestos indirectos. Las proporciones de estos pagos se consideran luego para calcular las cantidades pagadas por los individuos inmigrantes y autóctonos.

Por último, en el caso de Argentina y Sudáfrica, se emplean dos encuestas para calcular los pagos de impuestos directos de los individuos inmigrantes y autóctonos. La encuesta que contiene información sobre los gastos no contiene información sobre el país de nacimiento. En consecuencia, los pagos de impuestos indirectos de hogares que tienen cierto conjunto de características se calculan con base en la segunda encuesta y luego se aplican a la primera para determinar los pagos de impuestos indirectos de los individuos inmigrantes y autóctonos.

En Nepal y la República Dominicana, algunos impuestos directos se calculan también con base en valores declarados en la encuesta de hogares. Para la República Dominicana, la proporción del pago del impuesto sobre la renta se calcula con base en los pagos del impuesto sobre la renta declarados en la encuesta de ingresos y gastos de los hogares. En el caso de Nepal, la encuesta informa sobre el gasto de los hogares en impuestos sobre la renta, las tierras, la vivienda y la propiedad. Por lo tanto, se usa como base para el cálculo de todos los pagos de impuestos directos.

### Cálculos basados en el uso

Los cálculos del gasto en educación se basaron comúnmente en el uso inferido o real. La información sobre si una persona asistía a la escuela se tomó de la encuesta correspondiente de hogares. En algunos casos se disponía del nivel preciso de educación, mientras que en otros se infirió de la edad de la persona. En la mayoría de los países (Argentina, Costa Rica, Ghana, Nepal, Ruanda y Sudáfrica), las personas que asistían a instituciones privadas de educación se excluían del cálculo. Los menores que vivían en un hogar donde la cabeza de familia y el cónyuge habían nacido en el exterior se contaban entre los inmigrantes para fines de este cálculo. Si la cabeza de familia había nacido en el exterior pero el cónyuge no, o viceversa, el número de hijos se dividía entre los dos. La proporción de inmigrantes y sus hijos que asistían a determinado nivel educativo se multiplicaba entonces por el costo total de ese nivel. En algunos casos, el desglose de niveles educativos se obtenía directamente de las fuentes nacionales, pero en la mayoría de los casos la distribución se tomó de la base de datos de la UNESCO (sin fecha).

Para el gasto en salud, en muchos casos el cálculo se basa en el uso declarado de servicios médicos en el (los) mes(es) anterior(es). El periodo difiere de un país a otro dependiendo de las encuestas de hogares. En muchos países (Costa Rica, Côte d'Ivoire, Nepal y la República Dominicana), se entendía que la atención excluía las consultas con médicos no públicos. En el caso de Ghana, la proporción de inmigrantes es igual a la proporción de inmigrantes entre los beneficiarios de los pagos de atención sanitaria mediante el Esquema Nacional del Seguro de Salud. En Nepal, la proporción de uso del gasto en salud también se empleó para calcular la proporción de beneficios de otros gastos de la seguridad social.

En Argentina, las encuestas de hogares que contienen información sobre el país de nacimiento no contienen información sobre la utilización de la atención sanitaria. En consecuencia, los índices de utilización de servicios de salud dependientes de la edad se multiplicaban por la estructura de edad de las poblaciones inmigrantes y autóctonas para calcular su gasto en atención sanitaria en promedio.

La excepción al método basado en el uso es Sudáfrica. Allí se supuso la misma cantidad de gasto para todos los individuos.

En Ghana no se dispone de una división funcional del gasto público. La distribución de los gastos en los empleados públicos se basa en las proporciones que son autóctonos e inmigrantes.

### Cálculos basados en características

En algunos casos, los impuestos u otros gastos se basan en características personales o de los hogares. Por ejemplo, en Costa Rica, las proporciones del pago del impuesto sobre la propiedad se calculan con base en el valor relativo de la renta percibida por la familia o la renta imputada que la propiedad les reportaría si no vivieran en ella.

## Cálculos basados en proporciones en la población

Por último, algunos ingresos y una proporción relativamente grande de los gastos se basan simplemente en la proporción que el grupo representa en la población.

Los componentes de ingresos que se calculan más a menudo con base en proporciones en la población son los “otros impuestos” (en Argentina, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Kirguistán, Nepal y Ruanda), los impuestos sobre la renta de las sociedades (en Argentina, Costa Rica y Côte d’Ivoire) y los impuestos sobre la propiedad (en Kirguistán). Los “otros impuestos” con frecuencia estaban compuestos por una multitud de diversos gravámenes que representaban una pequeña proporción del total de los ingresos fiscales; y la base del cálculo a menudo fue compleja. Además, en algunos países (por ejemplo, Ruanda), también incluye ingresos no tributarios. En el caso de Sudáfrica, los beneficios de la seguridad social y el gasto en salud también estaban distribuidos por igual entre los individuos inmigrantes y los autóctonos.

Para el impuesto sobre la renta de las sociedades, la justificación para basar el cálculo en la proporción de la población adulta difería. La razón es que resulta difícil saber qué proporción del impuesto sobre la renta de las sociedades es “pagada” por los dueños, accionistas o trabajadores (Auerbach, 2006; Arulampalam, Devereux y Maffini, 2012). Dada esta incertidumbre, es más prudente asignarlo a todos los miembros de la sociedad. Se hacen excepciones a esta asignación en Kirguistán, donde el impuesto general sobre la renta de las sociedades se distribuye entre los accionistas (calculado por la proporción de dividendos recibidos) y el impuesto sobre las utilidades de la Kumtor Gold Company se asigna según las participaciones de los trabajadores extranjeros y kirguises.

Los gastos en bienes públicos, tanto puros como susceptibles de saturación, y los gastos del sistema de justicia se asignan en todos los casos según la proporción en la población. Los bienes públicos puros son aquellos a los que pueden añadirse usuarios y cuyo uso no causa rivalidad; es decir, el uso de una persona no disminuye su disponibilidad para otra persona. No hay base racional para asignar sus costos más a un individuo que a otro. Todos los habitantes se benefician, por ejemplo, de la defensa nacional de igual manera. La distribución de los costos de estos bienes a los inmigrantes es subjetiva. Se podría sostener que el monto de los gastos en estos bienes no cambiaría aunque no hubiera inmigrantes en el país. Ante este panorama –el llamado panorama de costo marginal–, los gastos se dividen solo entre los individuos autóctonos. Sin embargo, otras personas podrían señalar que los inmigrantes también se benefician de estos bienes, por lo que ellos también deberían responsabilizarse de los gastos. Ante este panorama –el panorama de costo en promedio–, los costos se dividen entre los individuos inmigrantes y autóctonos según el tamaño relativo de sus poblaciones.

Los bienes públicos susceptibles de saturación son aquellos cuyo uso por parte de una persona puede, por encima de ciertos límites, afectar la calidad del bien para otro usuario. Hay quienes arguyen que ciertos grupos de población se benefician de ellos más que otros y por tanto se les debería atribuir una mayor proporción de los costos. Por ejemplo, el dueño de un automóvil generalmente produce más desgaste en los caminos que quien no tiene auto. El argumento práctico contra lo anterior es que no suele haber información suficiente para saber en qué medida usa realmente un individuo un bien público susceptible de saturación. Además, se podría argüir que si los individuos pudieran acceder teóricamente a los bienes públicos susceptibles de saturación, deberían contribuir a los costos, aunque en realidad no hagan uso de los bienes. En consecuencia, este estudio divide los costos de los bienes públicos susceptibles de saturación entre los individuos inmigrantes y autóctonos según su proporción en la población.

### **Notas**

1. En el caso de Sudáfrica, el censo indica solo el rango de ingresos de un individuo. Para el cálculo se asignaron el punto medio de cada categoría de ingresos y el límite inferior de la categoría de ingresos más altos.
2. En el caso de Ruanda, para las contribuciones a la seguridad social solo se tomó en cuenta el ingreso de los trabajadores que declararon un ingreso mensual, pues se da por sentado que se trata de trabajadores del sector formal.



**From:**  
**How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD/International Labour Organization (2018), "La contribución de los inmigrantes a las finanzas públicas", in *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, International Labour Organization, Geneva/OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264291904-9-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).