



# EL IMPACTO DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO SOCIAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN EL SALVADOR

*Margarita Beneke (FUSADES), Nora Lustig (Tulane University), Jose  
Andres Oliva (FUSADES)*

COMMITMENT TO EQUITY

Documento de Trabajo No. 26

Marzo 2015



## EL IMPACTO DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO SOCIAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN EL SALVADOR+\*

*Margarita Beneke (FUSADES), Nora Lustig (Tulane University), Jose Andres Oliva (FUSADES)\*\**

CEQ Documento de Trabajo No. 26

MARZO 2015

### ABSTRACTO

Desarrollamos un ejercicio de incidencia fiscal para estimar el efecto de los impuestos, el gasto social y los subsidios en la desigualdad y la pobreza en El Salvador, utilizando la metodología del proyecto “Compromiso por la Equidad”. Los impuestos son progresivos, pero dado su tamaño, el impacto es limitado. Las transferencias directas se concentran en hogares pobres pero su presupuesto es pequeño por lo que su incidencia es limitada; una porción significativa de los subsidios llegan a hogares en los deciles superiores de ingreso, por lo que, aunque su presupuesto es mayor, su impacto es pequeño. El componente que tiene el mayor efecto sobre la desigualdad es el gasto de educación y salud. Como resultado, la incidencia de la política fiscal es limitada y resulta pequeña al comparar con otros países con nivel similar de ingreso por habitante. En este sentido, hay espacio para mejorar con los recursos actuales.

**Códigos JEL:** H22, I38, D31

**Palabras Clave:** Desigualdad, Pobreza, Incidencia Fiscal, Impuestos, Gasto Social, El Salvador



+ Se agradece el financiamiento proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para llevar a cabo el estudio. La información y opiniones presentadas en esta publicación son enteramente de los autores y no necesariamente refleja las opiniones o posturas por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo, o los países que ellos representan.

\* Este documento fue realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo y es un producto del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). Dirigido por Nora Lustig desde el año 2008, el CEQ fue diseñado para analizar el impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza. El CEQ es una iniciativa del Center for Inter-American Policy and Research y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, y el Diálogo Interamericano. Desde su lanzamiento en 2008, el CEQ ha recibido apoyo financiero de la Fundación Bill y Melinda Gates, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (PNUD/DRALC), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y la Fundación General Electric. Para mayor información visite: [www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org)

\*\* Los autores agradecen el apoyo recibido de Sean Higgins, Nicole Florack y Yang Wang.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO</b>	<b>8</b>
<b>3. IMPUESTOS Y GASTO PÚBLICO</b>	<b>12</b>
<i>i. Ingresos fiscales: Impuestos y contribuciones</i>	<b>14</b>
<i>ii. Gasto social</i>	<b>15</b>
<i>Programas sociales</i>	<b>15</b>
<i>Subsidios</i>	<b>19</b>
<i>Servicios sociales (transferencias públicas en especie)</i>	<b>20</b>
<i>iii. Pensiones contributivas</i>	<b>21</b>
<b>4. DATOS</b>	<b>22</b>
<b>5. METODOLOGÍA</b>	<b>22</b>
<b>6. RESULTADOS</b>	<b>28</b>
<i>iv. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA</i>	<b>28</b>
<i>v. POLÍTICA FISCAL Y CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD: TAMAÑOS Y PROGRESIVIDAD</i>	<b>32</b>
<i>vi. POLÍTICA FISCAL Y CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA: TAMAÑO DE LOS PRESUPUESTOS, FOCALIZACIÓN Y COBERTURA</i>	<b>40</b>
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>43</b>
<b>8. REFERENCIAS</b>	<b>45</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>CUADRO 1. EL SALVADOR: COMPOSICION DEL GASTO E INGRESOS FISCALES (2011)</b>	<b>13</b>
<b>CUADRO 2. PROGRAMAS</b>	<b>16</b>
<b>CUADRO 3. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA DESIGUALDAD Y POBREZA</b>	<b>29</b>
<b>CUADRO 4. EFECTIVIDAD REDISTRIBUIVA DEL GASTO SOCIAL</b>	<b>32</b>
<b>CUADRO 5. ÍNDICES DE PROGRESIVIDAD, EL SALVADOR 2011 (ÍNDICES DE KAKWANI Y REYNOLD'S- SMOLENSKY)</b>	<b>38</b>
<b>CUADRO 6. TRANSFERENCIAS DIRECTAS, EFICIENCIA Y EFICACIA EN REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EL SALVADOR 2011</b>	<b>41</b>
<b>CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y SU COBERTURA POR GRUPO DE INGRESO</b>	<b>42</b>

## INDICE DE DIAGRAMAS

<b>DIAGRAMA 1. DEFINICIONES DE CONCEPTOS DE INGRESO</b>	<b>24</b>
---	-----------

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

<b>GRÁFICA 1. EL SALVADOR EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>8</b>
<b>GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL SALVADOR, COEFICIENTE DE GINI</b>	<b>9</b>
<b>GRÁFICA 3. DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA, COEFICIENTE DE GINI - 2012</b>	<b>9</b>
<b>GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA EN EL SALVADOR (POBLACIÓN POR DEBAJO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA, %)</b>	<b>10</b>
<b>GRÁFICA 5. CONTRIBUCIÓN DEL DESCENSO DE LA DESIGUALDAD A LOS CAMBIOS EN LA POBREZA, 1998-2010</b>	<b>10</b>
<b>GRÁFICA 6. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL Y LA DEUDA PÚBLICA</b>	<b>11</b>
<b>GRÁFICA 7. GASTO PRIMARIO Y GASTO SOCIAL POR PIB PER CÁPITA</b>	<b>12</b>
<b>GRÁFICA 8. IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS DIRECTAS Y LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES</b>	<b>30</b>
<b>GRÁFICA 9. IMPUESTOS, TRANSFERENCIAS DIRECTAS Y SUBSIDIOS Y CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (EN PUNTOS PORCENTUALES)</b>	<b>31</b>
<b>GRÁFICA 10. GASTO E IMPUESTOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB: EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES</b>	<b>33</b>
<b>GRÁFICA 11. PROGRESIVIDAD DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO PÚBLICO, EL SALVADOR 2011</b>	<b>36</b>
<b>GRÁFICA 12. INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS Y DEL GASTO PÚBLICO, EL SALVADOR 2011</b>	<b>37</b>
<b>GRÁFICA 13. COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN POR PROGRAMAS Y SUBSIDIOS ESPECÍFICOS Y PORCENTAJE DEL GASTO PRÍMARIO, EL SALVADOR 2011</b>	<b>39</b>
<b>GRÁFICA 14. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA POBREZA EN EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES (LÍNEA DE POBREZA \$2.5 PPP/DIARIA PARA CADA CONCEPTO DE INGRESO Y PENSIÓN INCLUIDA EN EL INGRESO DE MERCADO)</b>	<b>41</b>

## SIGLAS UTILIZADAS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AMSS	Área metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
AUP	Asentamiento urbano precario
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEQ	Compromiso con la Equidad
COSAM	Comando de Sanidad Militar
COTRANS	Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros
CSR	Comunidades Solidarias Rurales
CT	Certificado de Traspaso
CTC	Certificado de Traspaso Complementario
DUI	Documento único de identidad
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FEFE	Fondo de Estabilización del Fomento Económico
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GLP	Gas licuado de petróleo
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
kWh	kilo Watt hora
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POS	Point of Sale (máquina de punto de venta/servicio)
PPC	Paridad de poder de compra
PPP	Paridad de poder adquisitivo (por sus siglas en inglés)
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SPNF	Sector público no financiero
SPP	Sistema Público de Pensiones
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia

# 1 INTRODUCCIÓN

El Salvador es un país de renta media con una población igual a 6.2 millones de personas y un ingreso per cápita de US\$7,441.7 en paridad de poder adquisitivo (PPA) en 2012<sup>1</sup>. En ese año, el coeficiente de Gini fue igual a 0.425 y la incidencia de la pobreza medida con la línea internacional de US\$2.50 en PPA diarios fue de 14.67%. Con una deuda creciente y un déficit fiscal persistente, El Salvador enfrenta importantes retos para su política fiscal. Dado este contexto, es importante conocer el impacto de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza para tener un punto de partida para evaluar cursos de acción alternativos para lograr consolidación fiscal.

Con este fin, aquí desarrollamos un ejercicio de incidencia fiscal para estimar el efecto de los impuestos, el gasto social y los subsidios en la desigualdad y la pobreza. Para determinar la distribución de la carga fiscal y los beneficios del gasto social, se construyen conceptos de ingreso, antes y después de las intervenciones fiscales, por categoría y en su conjunto con base en la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) correspondiente a 2011, además de datos administrativos de varias fuentes. El estudio utiliza la metodología propuesta por el proyecto “Compromiso por la Equidad”<sup>2</sup> (CEQ, por sus siglas en inglés), por lo que los resultados para El Salvador pueden compararse con los de países de ingreso similar en América Latina y fuera de la región, donde también se ha aplicado la misma metodología.

Algunos estudios de incidencia fiscal disponibles para El Salvador analizan solo un subconjunto de componentes de la política fiscal; por ejemplo, Acevedo y González (2003) analizaron el impacto de los impuestos sobre la desigualdad, pero no consideran el gasto público. Por otro lado, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2009) analizó el impacto de los tributos y el gasto público dedicado al área social sobre la desigualdad, pero no incluyó el efecto de los subsidios. Tanto Barreix, Martín y Roca (2009) como Cubero y Hollar (2010) abordaron la progresividad y regresividad de los impuestos y de los gastos en educación y salud, para los países de Centroamérica, incluyendo a El Salvador; sin embargo, ninguno de los estudios mencionados, consideraron los efectos sobre la pobreza.

En contraste con los trabajos existentes, el presente estudio analiza, de forma conjunta, la incidencia de los diferentes componentes de la política fiscal, no solo sobre la desigualdad sino también sobre la pobreza. Por el lado del gasto social, se incluyen las transferencias directas, en efectivo tales como Comunidades Solidarias Rurales (CRS) o el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), así como en especie, como la alimentación escolar y los paquetes agrícolas y escolares; los subsidios al gas, agua, electricidad y transporte público; los servicios de educación (preescolar, primaria, secundaria y terciaria) y salud prestados por el Estado. Por el lado de los tributos pagados por las personas, se consideran los impuestos directos e indirectos y las contribuciones a los regímenes de salud. Se presenta, también, un análisis de las pensiones contributivas.

---

<sup>1</sup> Equivalente a US\$3,819 en dólares corrientes.

<sup>2</sup> Encabezado por Nora Lustig, CEQ es un proyecto del Center for Inter-American Policy y del Departamento de Economía, en la Universidad de Tulane y su copatrocinador y fundador, la Inter-American Dialogue. La metodología se describe en Lustig y Higgins (2013).

El análisis muestra que los programas de transferencias directas (a veces también llamados programas sociales), en general, se concentran mayormente en los hogares con menores ingresos, pero que, dado que el presupuesto dedicado a ellos es pequeño, su efecto en la desigualdad y la pobreza es limitado. También se muestra que una porción significativa de los recursos dedicados a subsidiar el gas licuado, la electricidad, el agua y el transporte público llegan a hogares en los deciles superiores de la distribución de ingreso, por lo que, aunque su presupuesto es mayor, su impacto es pequeño. Por su parte, los impuestos son progresivos en su conjunto, pero –dado su tamaño—el impacto sobre la desigualdad es igualmente limitado. El análisis también muestra que el componente que tiene el mayor efecto sobre la desigualdad es el (valor monetizado del) gasto social dedicado a los servicios de educación y salud prestados por el gobierno.

En cuanto al impacto sobre la pobreza, las transferencias directas reducen su incidencia medida con cualquiera de las líneas de pobreza nacionales e internacionales. Sin embargo, este efecto se cancela casi por completo cuando se toman en cuenta los impuestos indirectos netos de subsidios. En el caso de las líneas de pobreza moderada o nacional relativa, la incidencia aumenta por encima de la incidencia sin las transferencias y los impuestos directos e indirectos netos de subsidios. Es decir, la acción fiscal neta del Estado --en términos de poder de compra-- resulta en una mayor proporción de individuos por debajo de dichas líneas de pobreza. De hecho, a partir del segundo decil más pobre, la población es pagadora neta: es decir, paga más en impuestos (directos e indirectos) de lo que recibe en transferencias directas y subsidios.

En síntesis, la política fiscal de El Salvador, en su conjunto, tiene un efecto pequeño, nulo o incluso negativo (dependiendo de la línea utilizada) en la reducción de la pobreza. Con la línea internacional de US\$2.50 en PPA, El Salvador sale relativamente mejor en la comparación con otros países con ingreso similar por habitante, como es el caso de Armenia y Guatemala. El Salvador, sin embargo, redistribuye ligeramente menos que lo que se esperaría al comparar con la tendencia general de países dentro y fuera de la región, igualmente con ingreso similar por habitante.

El análisis permite identificar áreas en las que se podría modificar la política fiscal para lograr mejores resultados; por ejemplo, puesto que los subsidios a la electricidad para hogares con consumos mayores de 99 kWh representan un porcentaje bajo del ingreso que reciben, esos recursos podrían reorientarse para ampliar la cobertura en educación parvularia o media.

Este documento está organizado de la siguiente manera. En el apartado 2 se presenta la evolución de la pobreza y la desigualdad en El Salvador, y se compara con el resto de la región; también se hace una descripción del contexto fiscal. En la sección 3 se comentan los impuestos y el gasto público, en general, y se describen con detalle los impuestos y los gastos que se han incluido en el análisis. La metodología y los datos son abordados en los apartados 4 y 5. En la parte 6 se discuten los principales resultados y en el apartado 7 se presentan conclusiones y recomendaciones.

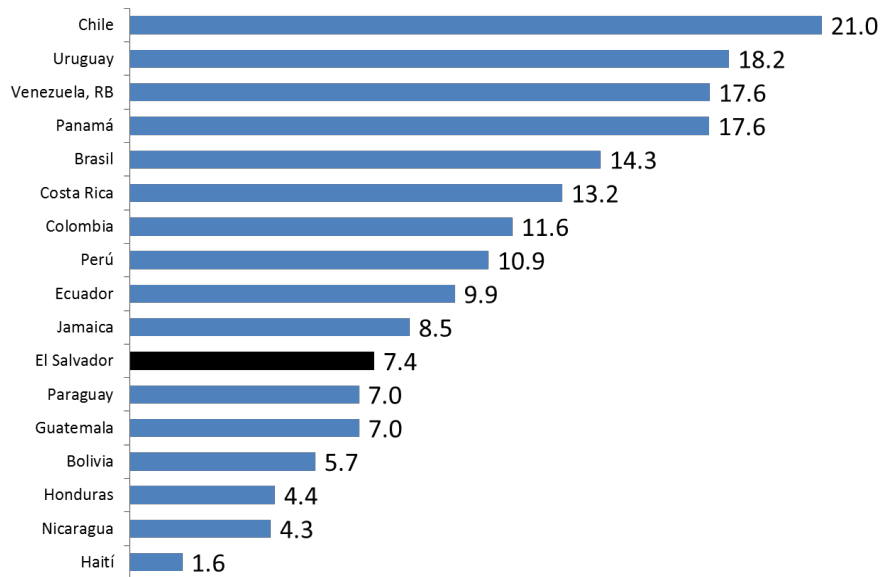


## 2 ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El Salvador tiene un ingreso por habitante por debajo del promedio en Latinoamérica (gráfica 1)<sup>3</sup>. La desigualdad en el pasado era bastante alta, pero —al igual que en la mayoría de los países de la región<sup>4</sup>— comenzó a descender a partir de 1998, cuando el coeficiente de Gini era igual a 0.52 (gráfica 2). En 2012, el coeficiente de Gini llegó a 0.425, lo cual pone a El Salvador como parte del grupo de países con baja desigualdad en América Latina (gráfica 3). En los últimos años, el crecimiento económico en El Salvador ha sido lento; desde 2010, la tasa de crecimiento alcanzada ha estado consistentemente entre las tres más bajas de Latinoamérica<sup>5</sup>. En 2012, el índice de crecimiento solamente alcanzó el 1.9%, y para 2013 fue incluso menor, 1.7%. A pesar de su lento crecimiento, la caída en la desigualdad ha contribuido a que la pobreza haya continuado reduciéndose (gráfica 4). En la gráfica 5, puede observarse como esta caída en la desigualdad explica, en mayor proporción, la caída en la tasa de pobreza al compararla con otros países de América Latina, con excepción de México (Lustig et al., 2014b).

### GRÁFICA 1. EL SALVADOR EN AMÉRICA LATINA

PIB per cápita, miles de \$PPA constantes de 2011



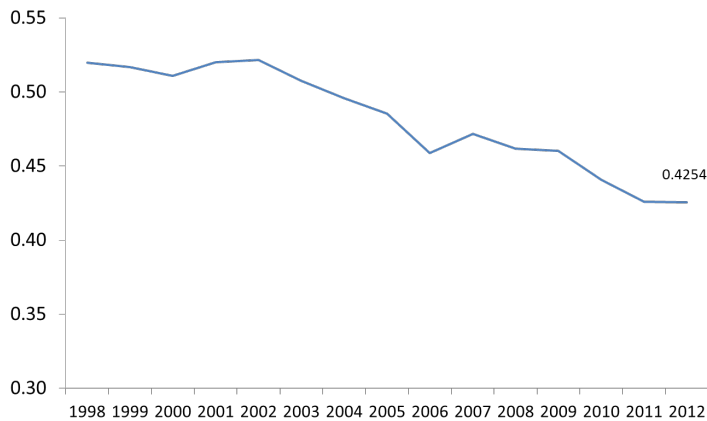
Fuente: Banco Mundial (datos PPA 2011).

<sup>3</sup> Datos para 2012.

<sup>4</sup> Para un análisis de la reducción de la desigualdad en América Latina, véase, Lustig et al. (2014c).

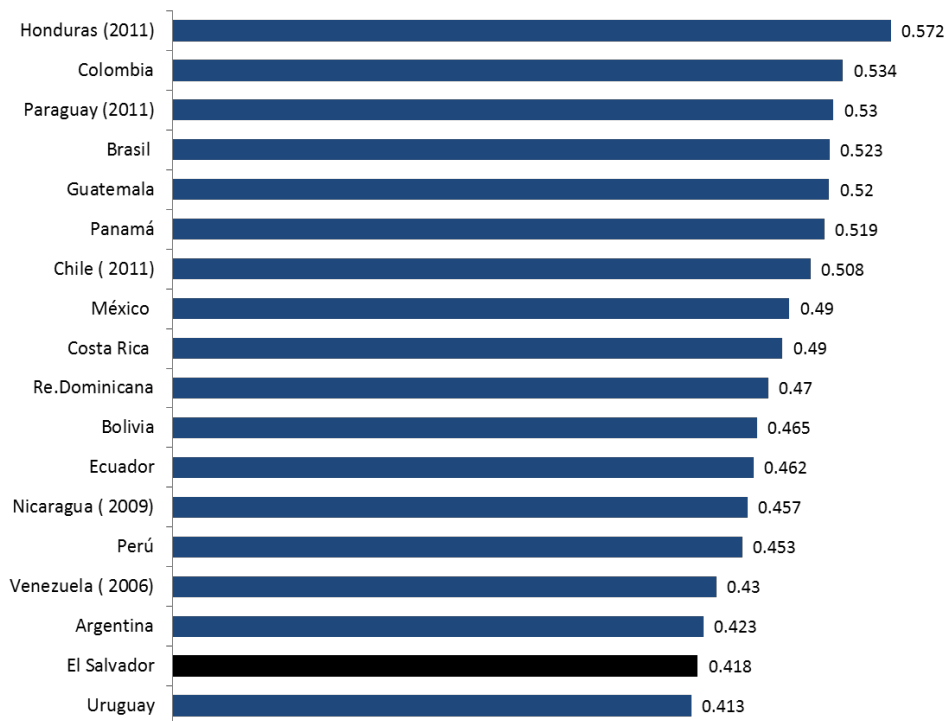
<sup>5</sup> Perspectivas Económicas. Las Américas Desafíos crecientes, Fondo Monetario Internacional. Abril, 2014.

## GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL SALVADOR, COEFICIENTE DE GINI



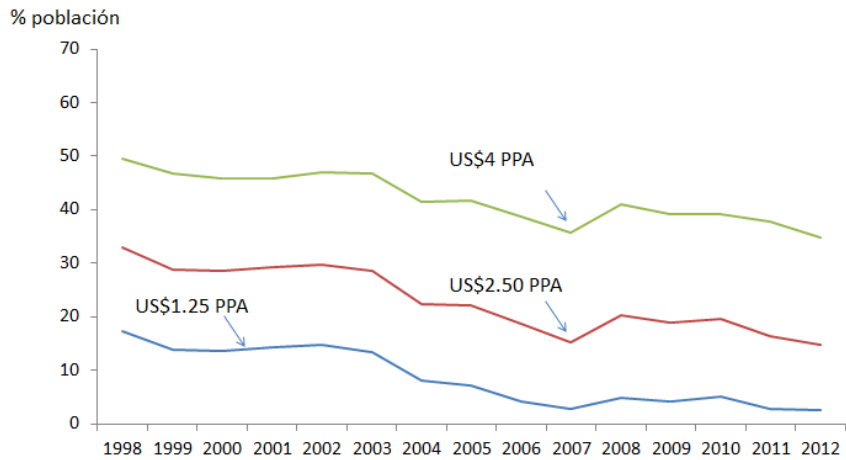
**Fuente:** Elaboración propia con base en el ingreso per cápita del hogar reportado en las bases de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), varios años.

## GRÁFICA 3. DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA, COEFICIENTE DE GINI - 2012



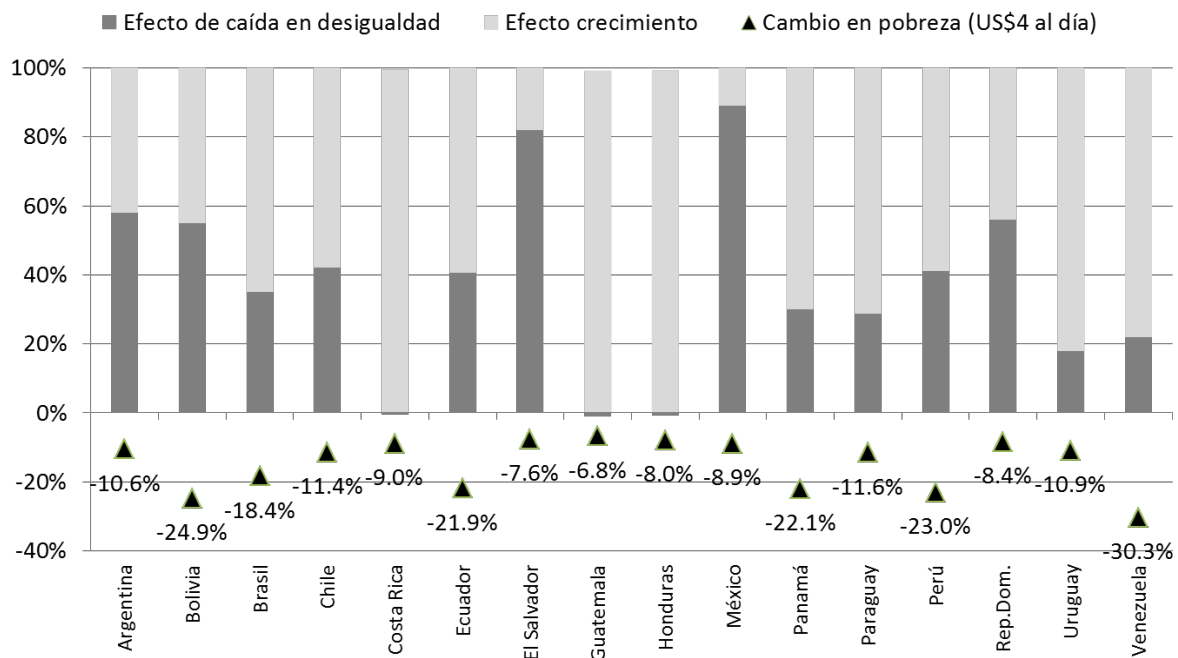
**Fuente:** Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), consultado el 12 de agosto de 2014. Resultados homologados con base en el ingreso per cápita.

**GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA EN EL SALVADOR (POBLACIÓN POR DEBAJO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA, %)**



Fuente: Banco Mundial.

**GRÁFICA 5. CONTRIBUCIÓN DEL DESCENSO DE LA DESIGUALDAD A LOS CAMBIOS EN LA POBREZA, 1998-2010**

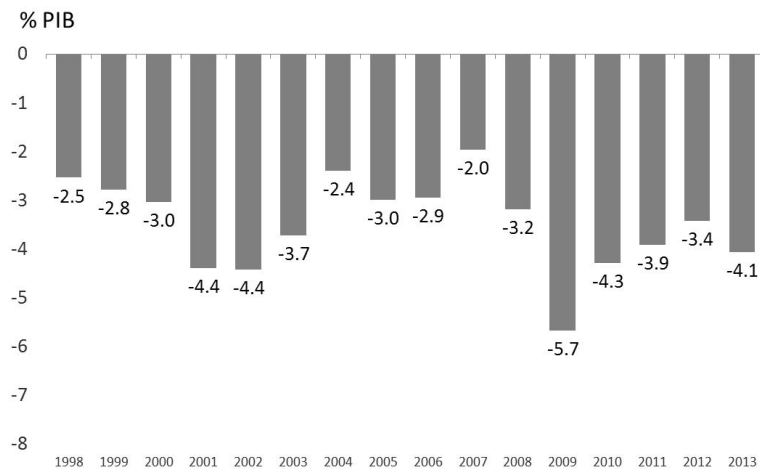


**Fuente:** Lustig et al. (2014b) con base en estimaciones de CEDLAS. Notas: La contribución de la disminución de la desigualdad a los cambios en pobreza se calculó con el método de descomposición Datt-Ravallion (Datt y Ravallion (1992)) para los siguientes países y periodos: Argentina (1998–11), Bolivia (1997–11), Brasil (2003–11), Chile (2000–09), Costa Rica (2002–09), Ecuador (2003–11), El Salvador (1998–10), Guatemala (2000–11), Honduras (2003–11), México (2000–10), Nicaragua (2001–09), Panamá (2001–11), Paraguay (2004–10), Perú (1997–10), República Dominicana (2003–11), Uruguay (2004–11) y Venezuela (2004–11). Los cambios en pobreza, medida con la línea de US\$4 al día, están expresados en puntos porcentuales.

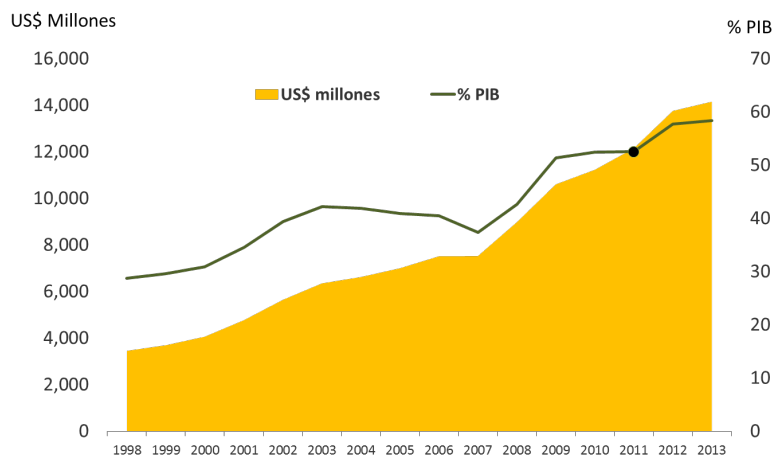
Por otro lado, El Salvador enfrenta un déficit fiscal alto y una deuda pública creciente. Entre 2007 y 2012, se realizaron dos reformas tributarias, modificando leyes, tasas impositivas e introduciendo nuevos impuestos específicos; sin embargo, los ingresos tributarios solo aumentaron un punto porcentual con respecto al PIB. En el mismo período, el gasto público aumentó tres puntos porcentuales, el que se explica principalmente por el aumento de las remuneraciones, las que contribuyeron con 1.4 puntos, y de las transferencias corrientes (que incluyen subsidios y transferencias directas) que contribuyeron con 1.3 puntos. Como consecuencia, se incrementó el déficit fiscal, lo que a su vez implicó una mayor necesidad de financiamiento, principalmente para cubrir gastos corrientes. La combinación de déficit fiscal alto y crecimiento económico bajo, ha producido un incremento considerable en el ratio de la deuda pública sobre el PIB, llegando en 2012 a 57.8% (gráfica 6).

## GRÁFICA 6. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL Y LA DEUDA PÚBLICA

### A. Déficit fiscal.



### B. Deuda pública

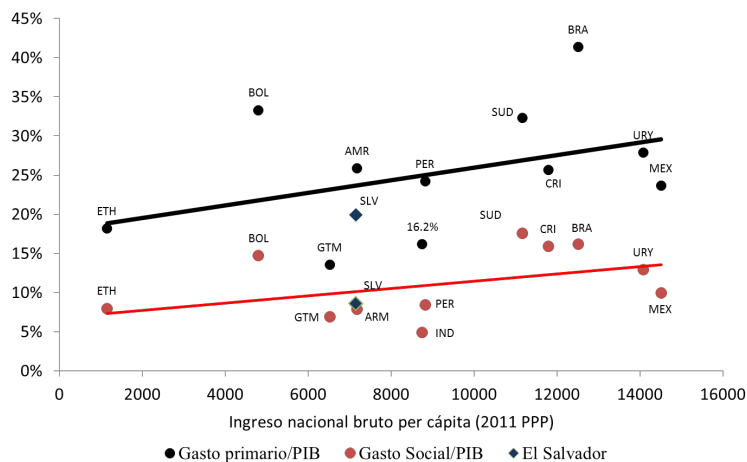


Fuente: FUSADES, con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Reserva.

### 3 IMPUESTOS Y GASTO PÚBLICO

A continuación se presenta una descripción detallada de los rubros de ingresos y gastos fiscales que se toman en cuenta en esta investigación. El ingreso total del gobierno alcanzó US\$5,126.8 millones en 2011, o 18.2% del PIB; el ingreso fiscal neto el 13.8% del PIB y el bruto 15.1%. Los impuestos directos fueron 5.2%, dentro de los cuales, el impuesto sobre la renta pagado por individuos fue el 1.97% del PIB. Los impuestos indirectos representaron 10%, siendo 7.8% el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los ingresos no tributarios totalizaron 3.5% y las donaciones del exterior 1% del PIB. Por otra parte, en 2011, el gasto público<sup>6</sup> en El Salvador representó el 22.3% del PIB; el gasto primario fue 19.9% y el gasto social 8.6% del PIB, respectivamente (cuadro 1). Es decir, El Salvador tiene un gobierno de tamaño de mediano a pequeño, cuando se le compara con otros países dentro y fuera de la región. De hecho, para su ingreso por habitante, el gasto primario (como proporción del PIB) es ligeramente inferior a la tendencia de otros 11 países en desarrollo, para los que se utilizaron datos comparables. No así el gasto social, el que se ubica en la tendencia (gráfica 7).

**GRÁFICA 7. GASTO PRIMARIO Y GASTO SOCIAL POR PIB PER CÁPITA**



**Nota:** Gasto primario (en negro, línea gruesa) y gasto social (en rojo, línea delgada) por nivel de Ingreso Nacional Bruto por habitante

**Fuente:** Lustig (2014b).

Es importante aclarar que los conceptos y definiciones del CEQ estandarizan el gasto social, por lo que no corresponde exactamente a la clasificación presentada por el Presupuesto Público de El Salvador. El gasto social CEQ se define como la suma de las transferencias directas del estado a la población, más el valor monetario de los servicios de educación, salud y otros directamente prestados a la población (por ejemplo, Ciudad Mujer). Como transferencias directas se consideran tanto las que son entregadas en efectivo como las que se entregan en especie (por ejemplo, alimentos, uniformes, etc.) en tanto tienen un valor de mercado definido y son sustitutos cercanos de efectivo. Los subsidios indirectos a

<sup>6</sup> Se incluye el gasto del sector público no financiero (SPNF), es decir, incorpora al gobierno central, alcaldías, instituciones descentralizadas y autónomas no financieras. No incluye el sector público financiero (Banco Central de Reserva (BCR), Banco Hipotecario, Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV).

los servicios públicos no se consideran transferencias directas, puesto que no contribuyen al ingreso disponible de los hogares.

## CUADRO 1. EL SALVADOR: COMPOSICIÓN DEL GASTO E INGRESOS FISCALES (2011)

Conceptos	Valor Millones de US\$	% del PIB	
		Total	En análisis /1
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>4220.2</b>	<b>18.24</b>	<b>11.06</b>
<b>A. Recaudación tributaria neta (A.1-A.2)</b>	<b>3206.5</b>	<b>13.86</b>	<b>9.40</b>
<b>A.1 Recaudación tributaria (bruta)</b>	<b>3499.9</b>	<b>15.13</b>	<b>9.40</b>
A.1.1 Impuestos directos (Impuesto sobre la renta)	1192.8	5.15	1.11
A.1.1.1 Impuesto sobre la renta -personas naturales	455.6	1.97	1.11
A.1.1.1.1 Personas naturales asalariadas	256.1	1.11	1.11
A.1.1.1.2 Personas naturales no asalariadas	199.5	0.86	-
A.1.1.2 Impuestos sobre la renta - empresas	630.5	2.72	-
A.1.1.3 Retenciones impuesto (empresas y personas naturales)	106.7	0.46	-
A.1.2 Impuestos indirectos	2307.1	9.97	8.30
A.1.2.1 Impuesto al Valor Agregado	1801.3	7.78	7.80
A.1.2.2 Aranceles	167.3	0.72	-
A.1.2.3 Impuestos específicos a productos	140.4	0.61	0.50
A.1.2.4 FEFE, FOVIAL y transporte público (gasolina)	116.4	0.50	0.50
A.1.2.5 Otros indirectos y contribuciones	81.7	0.35	-
<b>A.2. Devoluciones</b>	<b>293.4</b>	<b>1.27</b>	<b>-</b>
<b>B. Ingresos no tributarios</b>	<b>799.8</b>	<b>3.46</b>	<b>1.66</b>
B.1. Contribuciones a la seguridad social (salud)	385.2	1.66	1.66
B.2. Empresas públicas	169.0	0.73	-
B.3. Otros (incluye ingresos de capital, excluye FEFE)	245.6	1.06	-
<b>C. Donaciones</b>	<b>213.9</b>	<b>0.92</b>	<b>0.00</b>
<b>GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>5126.8</b>	<b>22.16</b>	<b>13.88</b>
Intereses de la deuda	517.9	2.24	-
<b>Gasto primario (A + B + C + D)</b>	<b>4608.9</b>	<b>19.92</b>	<b>11.15</b>
<b>A. Gasto social (A.1 + A.2)</b>	<b>1989.06</b>	<b>8.60</b>	<b>8.43</b>
<b>A.1. Transferencias directas (en efectivo o bienes)</b>	<b>317.16</b>	<b>1.37</b>	<b>1.36</b>
A.1.1. Transferencias en efectivo	195.3	0.84	0.84
A.1.1.1 Comunidades Solidarias Rurales	17.1	0.07	0.07
A.1.1.2 Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	14.7	0.06	0.06
A.1.1.3 Subsidio directo al gas (en efectivo)	163.5	0.71	0.71
A.1.2. Pensiones no contributivas (Pensión Básica Universal)	7.1	0.03	0.03
A.1.3. Otras transferencias directas (en bienes)	114.8	0.50	0.49
A.1.3.1 Paquete escolar	71.0	0.31	0.31
A.1.3.2 Alimentación escolar	15.3	0.07	0.07
A.1.3.3 Vaso de leche	1.9	0.01	-
A.1.3.4 Paquete agrícola	26.5	0.11	0.11
<b>A.2. Servicios sociales</b>	<b>1671.9</b>	<b>7.23</b>	<b>7.08</b>
A.2.1. Educación	677.6	2.93	2.93
A.2.2. Salud	991.7	4.29	4.15
A.2.2.1 Salud - no contributiva (MINSAL)	532.70	2.30	2.30
A.2.2.2 Salud - contributiva (ISSS)	358.10	1.55	1.55
A.2.2.3 Salud - contributiva (Bienestar Magisterial)	50.10	0.22	0.22
A.2.2.4 Salud - contributiva (Comando de Sanidad Militar, COSAM)	19.20	0.08	0.08
A.2.2.5 Salud - otros	31.60	0.14	-
A.2.3. Ciudad Mujer	2.6	0.01	-
<b>B. Subsidios indirectos</b>	<b>224.3</b>	<b>0.97</b>	<b>0.97</b>
B.1. Electricidad	115.2	0.50	0.50
B.2. Agua	56.5	0.24	0.24
B.3. Transporte público	52.6	0.23	0.23
<b>C. Otros gastos</b>	<b>1989.94</b>	<b>8.60</b>	<b>-</b>
C.1. Conducción administrativa	460.4	1.99	-
C.2. Administración de justicia y seguridad ciudadana	625.6	2.70	-
C.3. Otros	903.9	3.91	-
<b>D. Pensiones contributivas</b>	<b>405.6</b>	<b>1.75</b>	<b>1.75</b>
Déficit	-906.6	-3.92	-

/1 En esta columna se identifican los rubros que forman parte del análisis de incidencia.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda, BCR y datos administrativos de las respectivas instituciones.

## i Ingresos fiscales: Impuestos y contribuciones

En El Salvador, los dos tributos principales son el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Otros gravámenes incluyen aranceles a la importación e impuestos específicos aplicados a artículos seleccionados, tales como automóviles (impuesto a la primera matrícula), el licor y la cerveza, los cigarrillos, armas y municiones. Además, existen contribuciones especiales para propósitos especiales, de las cuales las más importantes son las que se aplican al combustible. A continuación una descripción de los impuestos y las contribuciones que se han tomado en cuenta en este análisis.

### *Impuesto sobre la renta*

El impuesto sobre la renta en El Salvador aplica una tasa progresiva en el ingreso personal. Las empresas están sujetas a una tasa impositiva del 25% sobre ganancias declaradas hasta por un valor anual de US\$150,000; arriba de ese monto la tasa es de 30%.

En 2011, el impuesto sobre la renta para las personas naturales tenía cuatro tramos: uno exento para ingresos imponibles de menos de US\$2,514.30, y tres tramos con tasas progresivas de 10%, 20% y 30%. El ingreso imponible excluye pagos por pensión alimenticia, indemnización por muerte o incapacidad, pagos recibidos de servicios del exterior, arrendamiento que produciría la casa de habitación, y los intereses de fondos de inversión en el extranjero. Las personas con un ingreso anual de menos de US\$5,714.29, pueden deducir una cantidad fija de US\$1,371.43; las personas con ingresos altos pueden deducir hasta ese monto, pero únicamente con prueba de gastos de salud o educación.

A partir de 2012, con la reforma tributaria que entró en vigencia en ese año, el ingreso anual exento se incrementó a US\$4,064. Asimismo, si sus ingresos no exceden los US\$9,100 al año, los asalariados pueden deducir un monto fijo de US\$1,600.

### *Impuesto al valor agregado*

El impuesto al valor agregado (IVA) es recaudado en cada transacción en las distintas etapas en la producción de un bien o servicio gravado, lo cual genera un crédito fiscal hacia la siguiente etapa, para que al final sea el consumidor final quien pague el impuesto. La tasa del IVA es del 13%. Los bienes exportados no son exentos bajo la ley, pero tienen una tasa del 0%; los impuestos pagados para la producción de bienes de exportación son reembolsados. Existen muy pocas excepciones.

Por otra parte, aquellas empresas o comerciantes individuales cuyas ventas son menores de US\$5,714.29 al año, o US\$476.19 dólares al mes, y que tienen activos menores de US\$2,285.71, no están obligados a cobrar el IVA a sus clientes; sin embargo, en la compra de insumos sí son sujetos del impuesto. Es decir, están exentos del impuesto al valor agregado que se genera en este último eslabón de la cadena.

### *Contribuciones especiales - gasolina*

Tres contribuciones distintas para usuarios específicos son aplicadas al consumo de combustible; en total, se recauda US\$0.46 por cada galón de gasolina y US\$0.30 para cada galón de diésel.

a) En 1981, fue establecido un Fondo de Estabilización del Fomento Económico (FEFE); en la actualidad, las ganancias se usan para pagar parte del subsidio al gas licuado de petróleo (GLP). El

presupuesto de este fondo proviene de una contribución de US\$0.16 que se recauda de cada galón de gasolina comprado; las compras de diésel son excluidas. Desde julio a diciembre de 2011, esta contribución fue suspendida temporalmente para compensar el alto costo de la gasolina. Durante 2011, se recaudaron US\$13.6 millones.

b) En 2001, se estableció una contribución obligatoria para generar fondos para el mantenimiento de las carreteras y su reparación por medio del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL). La contribución es de US\$0.20 por galón de gasolina o diésel. En 2011, se recolectaron US\$68.9 millones.

c) En 2007, para generar fondos para pagar el subsidio al transporte público, se agregó una contribución adicional, la Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros (COTRANS) de US\$0.10 por galón de gasolina o diésel. En 2011, se recolectaron US\$33.9 millones.

#### *Contribuciones al Seguro Social (salud)*

Las contribuciones al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) cubren el régimen general de salud y riesgos profesionales. Los trabajadores aportan el 3% del valor de sus salarios mientras que el patrono aporta el 7.5% del salario del trabajador. Para ambos casos, el salario máximo cotizante es de US\$685.7 dólares al mes. Las contribuciones son deducidas directamente del pago del empleado.

## ii Gasto social

En El Salvador, el *gasto social* puede clasificarse en dos categorías principales: a) *transferencias directas* a los hogares, en efectivo o en bienes, ya sea por medio de *programas sociales* dirigidos a grupos de población específicos, que actualmente son parte del Sistema de Protección Social Universal, o por medio de transferencias de efectivo, como el subsidio al gas para cocinar, y b) *servicios sociales* proporcionados por el Estado, principalmente servicios educativos y de salud. En 2011, las transferencias directas representaron el 1.4% del PIB, y los servicios sociales el 7.2% del PIB; en ese año, el gasto social era el 8.6% del PIB.

Otros gastos pagados con recursos públicos que benefician a los hogares incluyen *subsidios indirectos* más el del gas y **pensiones**, que representaban el 1.7% y el 1.75% del PIB, respectivamente.

#### *Programas sociales*

Los programas sociales en El Salvador incluyen transferencias directas en efectivo; otros, transferencias en bienes, y algunos brindan diferentes servicios dentro de una misma infraestructura para facilitar el acceso. El cuadro 2 presenta una lista de dichos programas, el número de beneficiarios y el gasto correspondiente.



## CUADRO 2. PROGRAMAS SOCIALES

Programa	Institución responsable	Año implementado	Beneficiarios						Gasto, % PIB					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Transferencias en efectivo</b>			<b>83,654</b>	<b>112,311</b>	<b>110,030</b>	<b>120,822</b>	<b>141,370</b>	<b>133,998</b>	<b>0.05</b>	<b>0.09</b>	<b>0.11</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.19</b>
Comunidades Solidarias Rurales	FISDL	2005	83,654	105,824	98,378	90,997	83,128	75,385	0.05	0.09	0.09	0.07	0.06	0.06
Pensión Básica Universal	FISDL	2009		6,487	8,019	15,300	25,477	28,200		0.00	0.02	0.03	0.04	0.08
PATI	FISDL	2010			3,633	14,525	27,992	23,456			0.00	0.06	0.06	0.04
Bono Urbano	FISDL	2012					2,691	4,837					0.003	0.01
Pensiones de Veteranos	FISDL	2012					2,082	2,120					0.003	0.01
<b>Transferencias en bienes</b>			<b>1,314,039</b>	<b>1,860,289</b>	<b>3,231,903</b>	<b>3,386,480</b>	<b>3,701,173</b>	<b>4,109,649</b>	<b>0.19</b>	<b>0.21</b>	<b>0.58</b>	<b>0.50</b>	<b>0.49</b>	<b>0.51</b>
Paquete escolar	MINED	2010			1,377,113	1,386,767	1,386,767	1,299,358			0.36	0.31	0.30	0.30
Programa alimentación escolar	MINED	1992	877,041	1,310,286	1,316,779	1,334,044	1,339,726	1,453,118	0.08	0.06	0.10	0.07	0.06	0.08
Vaso de Leche	MINED/MAG	2011				246,072	499,819	821,036				0.01	0.01	0.02
Paquete Agrícola	MAG	1997	436,998	550,003	538,011	419,597	474,861	536,137	0.11	0.15	0.12	0.11	0.11	0.10
<b>Servicios integrados</b>						<b>35,614</b>	<b>82,874</b>	<b>315,000</b>				<b>0.01</b>	<b>0.09</b>	<b>0.05</b>
Ciudad Mujer	Secretaría de Inclusión	2011				35,614	82,874	315,000				0.01	0.09	0.05

**Fuente:** Secretaría Técnica de la Presidencia (2013), “El Camino del Cambio en El Salvador, Legados de cuatro años de gestión”. Cuadro 3, páginas 86 y 87, y (2014) “Balance Social 2009-2013”

### *Transferencias en efectivo*

- **Comunidades Solidarias Rurales (CSR)**, programa creado en 2005 con el nombre de Red Solidaria, incluye transferencias monetarias condicionadas a la utilización de servicios públicos de educación y salud para hogares en 100 de los 262 municipios del país, los cuales fueron clasificados como los más pobres, según el Mapa de Pobreza de 2004 del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); esos municipios cuentan con aproximadamente 12% del total de hogares del país<sup>7</sup>. Los hogares son elegibles si al momento de inicio del programa en una comunidad cumplían con los criterios siguientes: para la transferencia de educación, son elegibles si tenían hijos entre las edades de 6 a 18 años que no habían completado la primaria, y para la transferencia de salud si en el hogar había una mujer embarazada o cualquier niño de 0 a 5 años de edad. La transferencia de educación está condicionada con la matrícula y asistencia escolar hasta completar la primaria; la transferencia de salud está condicionada con monitoreo de desarrollo de los menores, su vacunación oportuna, y revisiones prenatales para embarazadas. El monto de la transferencia por hogar es de US\$15 al mes si el hogar solo es elegible ya sea para la transferencia de educación o de salud, y US\$20 al mes si es elegible para ambas. Los pagos no varían por el número de niños elegibles en el hogar, y el monto no ha cambiado desde 2005.

En áreas rurales, todos los hogares de un municipio que cumplieron con los criterios de elegibilidad al momento que realizaba el censo la agencia implementadora (FISDL) fueron inscritos en el programa; en áreas urbanas, todos los hogares elegibles entraron al programa en las municipalidades de pobreza extrema “severa,” pero en las municipalidades de pobreza extrema “alta” se aplicó una Prueba de Medios con Variables Proxy a beneficiarios selectos. Es importante mencionar que la única manera que un hogar podía entrar al programa de CSR era cumplir los requisitos en el momento del censo del FISDL en una municipalidad particular. Esto significa que si un hogar cumplía con los criterios de elegibilidad después de que entrara el programa a una comunidad, por ejemplo con el nacimiento del primer bebé, dicho hogar ya no es considerado elegible. Por esta razón, no se han incorporado nuevas familias, y como

<sup>7</sup> Según el Censo de Población y Vivienda de 2007.

resultado, el número de beneficiarios se ha reducido a medida que los hogares salen (cuando los hijos completan la primaria o cumplen 18 años) o por no cumplir con las condiciones.

En total, en 2013 había 75,385 hogares beneficiarios en el programa (es decir, aproximadamente 5% del total de hogares del país y cerca de 14% de los hogares pobres), los cuales recibieron aproximadamente US\$14.6 millones ese año. En 2011, año del análisis presentado en este trabajo, el total de beneficiarios era de 90,997 hogares y la transferencia promedio por hogar era de US\$15.65 al mes.

- La ***Pensión Básica Universal*** no contributiva fue establecida en 2009 para los adultos mayores en los municipios de pobreza extrema “severa” y “alta”. Se trata de una transferencia monetaria no condicionada de US\$50 mensuales entregada a cualquier persona mayor de 70 años que no recibe ninguna otra pensión. Puede haber más de un beneficiario por hogar. En total, en 2013 había 28,200 adultos mayores beneficiarios en el programa (es decir, cerca de 7% del total de adultos mayores en el país y 20 % de los que están en situación de pobreza), los que recibieron aproximadamente US\$18.8 millones ese año. En 2011, año del análisis presentado en este trabajo, el total de beneficiarios era de 15,300 personas.
- ***Pensión de Veteranos-FMLN***, programa de pensiones no contributivas que inició en 2012 para beneficiar a excombatientes; consta de una pensión mensual de US\$50 entregados a aproximadamente 2,000 veteranos<sup>8</sup>.
- ***Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, PATI***, diseñado para proteger el ingreso de hogares vulnerables que enfrentan situaciones adversas de diferentes índoles por medio de una transferencia monetaria de US\$100 mensuales durante seis meses, a cambio de su participación en proyectos comunitarios y su asistencia a 80 horas de capacitación (64 horas de capacitación técnica y 16 horas de búsqueda de trabajo y destrezas para iniciar un negocio). El monto de la transferencia equivale a menos de la mitad del salario mínimo urbano, lo que no desmotiva a los beneficiarios a participar en el mercado laboral. Los beneficiarios pueden participar solo una vez y por un máximo de 6 meses. No hay límite en el número de beneficiarios en un mismo hogar.
- El programa es implementado en asentamientos urbanos precarios (AUP) clasificados con niveles de pobreza extrema o alta en el Mapa de Pobreza Urbana (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010<sup>9</sup>); ha sido implementado en 37 municipios: en los 11 que fueron afectados por la Tormenta Tropical Ida, y en los 26 con la mayor cantidad de personas que viven en AUP y que están incluidos en el Mapa de Violencia y Registro de la Secretaría para Asuntos Estratégicos. El programa está orientado a jóvenes de 16 a 24 años de edad, y mujeres jefas de hogar. Sin embargo, al ser un programa de autoselección, cualquiera que tenga al menos 16 años de edad, que carezca de empleo formal y no estudie durante el día, es elegible y puede participar. En 2011, hubo 14,525 participantes<sup>10</sup>.
- ***Bono Urbano*** fue diseñado para incrementar la demanda en la educación secundaria, e implementado en 2012. El programa consta de una transferencia monetaria que cubre parte de

---

<sup>8</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia (2013), “El Camino del Cambio en El Salvador, Legados de cuatro años de gestión”.

<sup>9</sup> FLACSO, MINEC, PNUD (2010), Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 2. Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios. El Salvador. San Salvador.

<sup>10</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia (2014), Balance Social 2009-2013.

los costos de transporte, está condicionado con la continuidad en la asistencia en clase. El programa busca reducir el riesgo de que otros grupos vulnerables queden excluidos; por dicha razón, el monto de la transferencia es mayor para mujeres, madres adolescentes, y alumnos con discapacidad. Además, se establece un estímulo para asistir a escuelas técnicas. Para incentivarlos a que completen la secundaria, el monto de la transferencia aumenta a medida que los alumnos progresan; al graduarse, los alumnos reciben un incentivo monetario adicional. En 2012, hubo 2,691 beneficiarios.

#### *Transferencias en bienes*

- ***Paquete Escolar***, desde 2010, todos los escolares desde preescolar a 9° grado que se encuentren en el sistema público, reciben dos uniformes completos, un par de zapatos y útiles escolares. El costo de los uniformes es aproximadamente el 60% del costo total del paquete. En 2011 hubo 1,386,767 beneficiarios.
- ***Programa Alimentación Escolar***. Este programa inició hace más de 20 años proporcionando un refrigerio a todos los estudiantes desde preescolar a 6° grado en escuelas rurales públicas; el programa fue ampliado hasta el 9° grado en 2008. Las escuelas urbanas públicas fueron incluidas desde inicios de 2010.
- ***Programa “Vaso de Leche”***: El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) compra leche a productores locales, y el Ministerio de Educación (MINED) distribuye un vaso de leche dos veces por semana a estudiantes desde parvularia hasta 9° grado en las escuelas públicas, en 63 municipios en cuatro departamentos: Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate y La Libertad. En 2011, se estimó que casi 250,000 estudiantes fueron beneficiados. Posteriormente, el programa fue ampliado a otros municipios, para el beneficio de cerca de 500,000 estudiantes en 2012 y a más de 800,000 en 2013.
- ***Paquetes agrícolas***: Este subsidio incluye la distribución, sin costo, de semilla y fertilizante para productores de maíz y frijol con menos de 2.25 hectáreas de tierra. Cada paquete incluye 25 libras de semilla de maíz y 100 libras de fertilizante, suficiente para cultivar 0.7 hectáreas; además, algunos agricultores reciben 25 libras de frijol para sembrar, suficiente para cultivar 0.2 hectáreas; los que reciben frijoles generalmente también reciben paquetes de maíz. La composición de los paquetes individuales ha sido la misma en los últimos cinco años. En teoría, todos los productores de maíz que cultivan pequeñas parcelas son elegibles para recibir paquetes para ese cultivo. Para los frijoles, reciben los paquetes los pequeños productores de áreas geográficas seleccionadas por la mayor factibilidad para la producción frijolera. En 2011, se estima que todos los productores de maíz o frijol recibieron paquetes. Las listas de beneficiarios elegibles históricamente han sido compiladas por agentes extensionistas, organizaciones de productores y autoridades municipales, aunque los agricultores también pueden inscribirse directamente. El número de receptores ha variado; en el caso del maíz, el número de beneficiarios se ha duplicado entre 2007 y 2013, pero antes de 2008, el número de productores de frijol que recibían el subsidio era insignificante.

## *Subsidios*

Los subsidios en El Salvador, son apoyos gubernamentales al consumo de bienes considerados de amplio uso por la población, lo que comprende fundamentalmente: energía eléctrica, gas licuado, transporte público, y el servicio de agua cuando éste es provisto por la agencia pública de abastecimiento (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA). En total los subsidios citados representan 1.7% del PIB, y equivalen al 19.8% del gasto social.

### *Gas licuado de petróleo - (GLP, para cocinar)*

El gas para cocinar ha sido subsidiado por muchos años. Para compensar la diferencia entre el precio de mercado y el precio fijo, el gobierno le transfería a los distribuidores el monto no cobrado a los consumidores. Todos los consumidores, sin importar sus ingresos, podían comprar gas al precio regulado.

En 2011, fue introducido un cambio al sistema; el subsidio empezó a transferirse directamente a los hogares. En ese momento, el precio de un contenedor de 25 libras, que era de US\$5.10, aumentó a un precio de mercado calculado en US\$14.70, y los hogares empezaron a recibir una transferencia en efectivo por US\$9.10, siempre y cuando consumieran menos de 199 kWh de electricidad por mes. La transferencia era entregada en el momento que los consumidores pagaban la factura de la energía eléctrica. Los hogares que carecían de suministro eléctrico tenían que inscribirse para recibir una “tarjeta de subsidio” que les permitía recibir la transferencia monetaria mensual en oficinas ubicadas en todo el territorio nacional. A diciembre de 2011 había 1.2 millones de beneficiarios, o un 80% del total de hogares del país.

Un mecanismo diferente fue implementado desde mediados de 2013. Los hogares tenían que inscribirse como beneficiarios, utilizando el documento único de identidad (DUI) del jefe de hogar. Al momento de hacer una compra de gas, los consumidores tenían que presentar su DUI; el vendedor digita la información en un dispositivo móvil conectado al sistema de beneficiarios, y US\$9.10 era aplicado como pago; el beneficiario solamente tenía que pagar la diferencia. Comenzando en enero de 2014, los consumidores inscritos recibieron una tarjeta de subsidio llamada *Tarjeta Solidaria*, la cual deben presentar al momento de hacer una compra, en vez del DUI. A marzo de 2014, el monto del subsidio varía con el costo real del gas, para mantener constante el monto que paga el consumidor. No obstante, el número de beneficiarios se mantiene en 1.2 millones<sup>11</sup>, el monto total que reciba un hogar en 2014 es posible que sea menor que el que recibió en años anteriores, puesto que el subsidio ya no es un monto fijo por mes recibido en efectivo, sino que es aplicado en el momento de la compra, la que puede no realizarse todos los meses.

Parte del monto con el que se financia el subsidio proviene del impuesto sobre la gasolina; sin embargo, el monto recolectado es insuficiente. Por ejemplo, en 2011 el gobierno transfirió US\$163.0 millones a los consumidores, mientras que el impuesto a la gasolina recaudó solamente US\$18.6 millones.

---

<sup>11</sup> Información del Ministerio de Economía.

### *Electricidad*

El Estado regula los precios al consumidor; las empresas distribuidoras de electricidad reciben transferencias para compensarlo. El subsidio se divide en dos tramos: uno para hogares con un consumo mensual de hasta 99 kWh; y otro para el consumo entre 99 y 200 kWh, cuyos fondos provienen de las ganancias generadas por la empresa eléctrica pública CEL (Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa); entre abril y octubre de 2011, se subsidió hasta 300 kWh. Durante 2011, el 80% de los hogares recibieron el subsidio: 60% en el tramo de consumo menor, que en total representó US\$88.1 millones, y 20% en el tramo de mayor consumo, que requirió de US\$27.1 millones.

### *Agua*

El servicio residencial de agua tiene un subsidio indirecto e implícito a través de la regulación del precio cuando el servicio es proporcionado por la entidad pública, ANDA. Las tarifas por metro cúbico aumentan al aumentar la cantidad de agua consumida; sin embargo, en general, lo recaudado al aplicar las tarifas oficiales no cubre costos de operación y mantenimiento, lo cual significa que hay un subsidio implícito para el consumidor. ANDA solo atiende aproximadamente a la mitad de la población. En 2011, el subsidio ascendió a US\$56.2 millones.

Por otra parte, el servicio de agua y saneamiento también es proporcionado por proveedores locales en áreas rurales y pequeñas zonas urbanas, los que reciben de parte de la empresa eléctrica estatal un descuento en la factura eléctrica para subsidiar el bombeo y rebombeo de agua; por lo tanto, sus consumidores reciben indirectamente un subsidio. En 2011, este subsidio ascendió a US\$6.9 millones.

### *Transporte público*

El transporte público lo proporcionan operadores privados que reciben permisos del Viceministerio de Transporte para cada una de las rutas establecidas; el precio está regulado. Para compensar a los operadores, cada mes el gobierno les entrega una cantidad fija de dinero por cada vehículo que operan. Este sistema de compensación fue establecido en 2007 para compensar a los operadores por los altos precios de la gasolina para que pudieran seguir cobrando a los usuarios las tarifas reguladas. Cada mes, los operadores reciben un monto fijo por vehículo que operan, sin importar el número de pasajeros que sirven en un mes. En 2007, las transferencias establecidas eran de \$400 por bus y \$200 por microbús; luego, en 2009, los montos aumentaron a \$500 y \$250, respectivamente. Un nuevo incremento fue establecido en 2011, a \$750 y \$375, respectivamente. Finalmente, en 2013, los montos regresaron a los \$400 y \$200 originales.

### *Servicios sociales (transferencias públicas en especie)*

#### *Educación*

En El Salvador, los niveles educativos son los siguientes: educación inicial (0-3 años); parvularia (4-6 años); educación básica (7-15 años), dividido entre primaria (grados 1 a 6, 7-12 años) y tercer ciclo (baja secundaria, grados 7 a 9, 13-15 años); educación media (16-18 años), que se divide en general (grados 10 y 11) o técnico-vocacional (grados 10 a 12); y educación superior, que incluye universitaria y no universitaria. La educación básica es obligatoria; la educación básica y media son gratuitas en las escuelas públicas.

En 2011, había 1.7 millones de estudiantes matriculados, sin incluir educación superior; de éstos, 87% se encontraban en el sector público. En educación básica, casi el 90% de estudiantes estaban en el sector público; en los niveles de educación parvularia ese porcentaje era alrededor de 84% y en media de 75%.

De acuerdo con las estadísticas del MINED, en primaria la tasa neta de matrícula es superior al 92%. Los otros niveles presentan mayores dificultades en el acceso; las tasas netas de matrícula son 0.6% en educación inicial, 54% en parvularia, 62% en la baja secundaria (tercer ciclo), y 35.4% en la alta secundaria (educación media).

### *Salud*

El sistema público de salud en El Salvador tiene un componente no contributivo, con servicios que proporciona el Ministerio de Salud (MINSAL) y un componente contributivo con servicios prestados por tres instituciones: el Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS), que proporciona servicios a los trabajadores del sector formal y a los empleadores; el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), que proporciona servicios a maestros del sector público; y el Comando de Sanidad Militar (COSAM), que proporciona servicios al personal militar.

El MINSAL considera como población de referencia a todos los que no están afiliados a programas públicos contributivos o cubiertos por un seguro privado, que se estima en 4.5 millones de personas o 73% de la población. Por su parte, el ISSS, Bienestar Magisterial y Sanidad Militar cubren 23%, 1.6% y 1.2%, respectivamente, lo cual incluye trabajadores afiliados, cónyuges e hijos hasta cierta edad. El resto poseen un seguro privado.

La distribución presupuestaria entre instituciones de salud pública no es igualitaria. Según las Cuentas Nacionales de Salud, en 2011 el presupuesto per cápita disponible para el MINSAL se calculó en US\$118, para el ISSS en US\$242, para el ISBM en US\$484 y para COSAM en US\$251.

### *Ciudad Mujer*

Es un programa que proporciona, dentro de la misma infraestructura, varios servicios públicos para mujeres, tales como salud, servicios relativos a la violencia doméstica, servicios legales, capacitación laboral, etc. Este programa inició en 2011 con una sede en la municipalidad de Colón; ese año, proporcionó asistencia a 35,614 mujeres con un costo equivalente a US\$2.6 millones. En 2012, se abrió otra sede en Usulután y en 2013 tres sedes más en San Miguel, San Ana y San Martín. En 2013, el programa benefició a 82,874 mujeres con un costo de US\$ 22 millones. Este programa no incluye ningún tipo de transferencia en efectivo ni en bienes.

### iii Pensiones contributivas

Previo a 1998, había un sistema contributivo de pensiones mancomunado, con retenciones, Sistema Público de Pensiones (SPP), el cual cubría discapacidad, vejez y pensión. Comenzando en junio de ese año se introdujo una reforma creando un sistema de capitalización individual, el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas. En esa época, todos los hombres entre las edades de 36 y 55, y todas las mujeres entre 36 y 50 años podían

escoger permanecer en el sistema antiguo o cambiar al nuevo; a este grupo de trabajadores se les garantizó que sus pensiones serían similares a las que hubieran obtenido en el sistema público. Todos los trabajadores menores de 36 años fueron transferidos al SAP y los trabajadores mayores tenían que permanecer en el SPP. Desde entonces, todas las contribuciones van directamente a la cuenta del individuo.

Actualmente, las pensiones son para trabajadores que permanecieron en el SPP o los que optaron por el SAP. Las pensiones del sistema público provienen completamente de fondos fiscales. Las pensiones de otros trabajadores vienen, en parte, de sus contribuciones al SAP y en parte de fondos fiscales. Al momento de jubilarse, el gobierno le transfiere a la AFP el monto equivalente a las contribuciones de trabajadores al SPP (CT, Certificado de Traspaso). En ambos sistemas, las pensiones no pueden ser menores de US\$207.6 dólares. En los casos en los cuales las personas que optaron al nuevo sistema recibirían pensiones menores a esa cantidad, el gobierno transfiere a la AFP un monto adicional que garantizaría la pensión mínima (CTC, Certificado de Traspaso Complementario).

Durante 2011, recibieron pensiones alrededor de 101,000 personas del SPP y 42,000 personas que optaron por el SAP. Ese año, el gobierno emitió deuda que equivalía a US\$405.6 millones para pagar los beneficios, incluyendo pensiones pagadas directamente a beneficiarios del SPP y el CT y CTC transferido al SAP. El gasto público para las pensiones fue de 1.75% del PIB.

## 4 DATOS

El análisis que presenta este trabajo utiliza los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) correspondiente a 2011, realizada por el Ministerio de Economía (MINEC). La EHPM se llevó a cabo de enero a diciembre, con una muestra de 21,413 hogares, obteniendo representatividad a nivel total país, total país urbano, total país rural, Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), departamental y de los 50 municipios más grandes. La encuesta recoge información sobre cada miembro del hogar, por lo que la muestra incluyó 85,291 individuos; para los 77,929 individuos de 5 años o más, se recoge información detallada sobre su participación laboral, consumo y pensiones; uso de servicios de educación y salud; recopila de cada hogar la información sobre ingresos de una variedad de fuentes, tales como remesas. Además, la encuesta incluye un módulo muy detallado sobre el consumo del hogar. Hasta 2011, la encuesta no tomaba en cuenta, directamente, el valor de las transferencias del gobierno en efectivo como el subsidio al gas licuado, los bonos de Comunidades Solidarias Rurales y las pensiones no contributivas. Información adicional proviene de informes presupuestarios oficiales de varias instituciones.

## 5 METODOLOGÍA

El análisis de incidencia se basa en la metodología del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ) presentada en detalle en Lustig y Higgins (2013). En esencia, dicho método consiste en generar conceptos de ingreso que incorporan los impuestos y las transferencias para crear un menú de indicadores que miden la progresividad del sistema de impuestos y transferencias y su impacto en la

desigualdad y la pobreza de manera contable (es decir, sin tomar en cuenta los cambios en el comportamiento de los agentes o los efectos de equilibrio general).

En el esquema del CEQ, se utilizan cinco conceptos de ingreso: de mercado, de mercado neto, disponible, post-fiscal y final<sup>12</sup>:

- El *ingreso de mercado*, conocido también como ingreso primario, es el ingreso corriente total antes de impuestos<sup>13</sup>; equivalente a la suma de los salarios brutos (antes de impuestos) y sueldos en los sectores formal e informal (también conocido como ingreso laboral); los ingresos provenientes del capital (dividendos, intereses, utilidades, rentas, etc.) en los sectores formal e informal (excluye ganancias de capital y donaciones); el autoconsumo (exceptuando los casos de Argentina y Bolivia)<sup>14</sup>; la renta o ingreso imputado por la vivienda ocupada por el propietario; las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas como pensión de alimentos); y las pensiones de retiro provenientes del sistema de seguridad social contributivo.
- El *ingreso de mercado neto* es igual al ingreso de mercado menos los impuestos directos a toda fuente de ingresos (incluidos en el ingreso de mercado) que están sujetos a tributación, y toda contribución a seguridad social exceptuando la parte correspondiente a pensiones<sup>15</sup>.
- El *ingreso disponible* es igual a la suma del ingreso de mercado neto más las transferencias directas del gobierno (principalmente transferencias monetarias, aunque pueden incluir transferencias alimentarias o en bienes).
- El *ingreso post-fiscal* es definido como el ingreso disponible, más los subsidios indirectos, menos los impuestos indirectos (por ejemplo, impuesto al valor agregado o IVA, impuesto a las ventas, etc.).
- El *ingreso final* es definido como el ingreso post-fiscal, más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados en educación, salud y vivienda, menos los copagos o tarifas a los usuarios<sup>16</sup>. También se define *ingreso final* como el ingreso disponible, más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados en educación, salud y vivienda, menos los copagos o tarifas a los usuarios. Estas definiciones se resumen en el diagrama 1<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Para mayor detalle sobre conceptos y definiciones, ver Lustig y Higgins (2013).

<sup>13</sup> En el escenario de referencia los impuestos incluyen aquellas contribuciones a la seguridad social distintas a pensiones, mientras que en el análisis de sensibilidad los impuestos consideran todas las contribuciones a la seguridad social.

<sup>14</sup> En Argentina la encuesta no incluye preguntas sobre autoconsumo, y en el caso de Bolivia los resultados fueron confusos (por ejemplo, Bolivia termina con la misma distribución de ingreso que Uruguay y con una pobreza rural menor que la de México), por lo tanto, se optó por no usarlos.

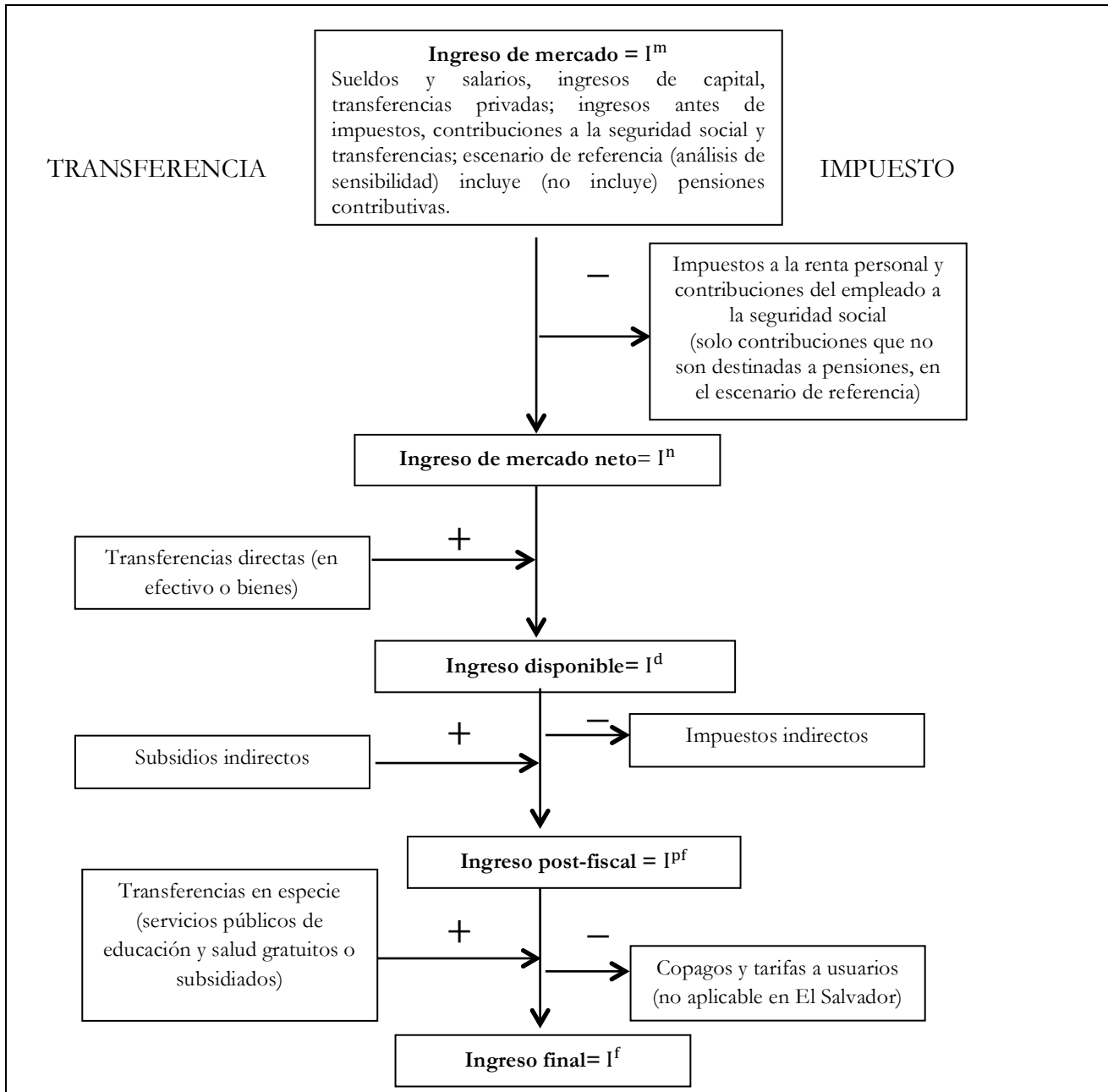
<sup>15</sup> Dado que las pensiones contributivas se tratan como parte del ingreso de mercado, la parte de las contribuciones de seguridad social que corresponde a pensiones se tratan como “ahorros”.

<sup>16</sup> También se podrían incluir costos de participación, como costos de transporte o ingreso no percibido por el tiempo usado para obtener los beneficios. En el estudio estos conceptos no están incluidos.

<sup>17</sup> El estudio excluye los impuestos sobre sociedades y comercio internacional, algunas categorías de gasto (como inversión en infraestructura incluyendo servicios urbanos y caminos rurales que benefician a las personas en pobreza) y otros bienes públicos.



## DIAGRAMA 1. DEFINICIONES DE CONCEPTOS DE INGRESO



Fuente: Lustig y Higgins (2013).

En la literatura de incidencia fiscal, las pensiones del sistema contributivo han sido tratadas tanto como parte del ingreso de mercado, como transferencias del gobierno, con argumentos a favor de la primera opción al ser un ingreso diferido; pero también a favor de la segunda, especialmente en sistemas con un gran componente subsidiado (Lustig y Higgins, 2013). Debido a la falta de consenso, los análisis sobre los que se basa este documento definen un *escenario de referencia* en el cual las pensiones contributivas son parte del ingreso de mercado, y un *análisis de sensibilidad* donde las pensiones son tratadas como transferencias del gobierno<sup>18</sup>. Cabe destacar que los resultados presentados aquí consideran el escenario

<sup>18</sup> Immervoll et al. (2009) también realiza el análisis bajo estos dos escenarios.

de referencia. Un análisis de los efectos de tratar las pensiones como transferencias se pueden encontrar en el Apéndice Estadístico, disponible a solicitud.

A continuación se presenta una descripción sobre cómo fue construido cada componente para El Salvador.

#### *Ingreso de mercado:*

Con la información incluida en la EHPM, todos los componentes necesarios para estimar el ingreso del mercado pueden ser calculados utilizando *métodos de identificación directa*. La encuesta tiene suficiente detalle que permite estimar los componentes individuales del ingreso: ingresos laborales brutos antes de impuestos (formal o informal), autoconsumo, ingreso de capital y renta imputada por vivienda ocupada por el propietario. Las transferencias privadas (incluyendo remesas y otras), regalos y pensiones contributivas pueden ser identificadas directamente; la encuesta reporta el monto en dólares por cada individuo que recibe dichos ingresos. En el análisis de sensibilidad, las pensiones recibidas del sistema contributivo son excluidas del ingreso del mercado y son tratadas como transferencia gubernamental.

#### *Ingreso de mercado neto:*

Equivale al ingreso de mercado, menos los impuestos directos sobre la renta personal en todas las fuentes de ingreso (incluidas el ingreso de mercado) que son sujetas a impuestos, y todas los aportes al seguro social, excepto por la porción destinada para pensiones por vejez. Con la información incluida en la EHPM, los impuestos y las contribuciones directas pueden ser estimados utilizando *métodos de imputación*.

- *Impuestos directos* pagados no son reportados directamente a la EHPM. Dado que el impuesto sobre la renta lo pagan principalmente los trabajadores formales<sup>19</sup>, el monto correspondiente al impuesto fue estimado tomando como base el salario mensual bruto reportado por éstos, al que se le aplicaron las reglas y tasas determinadas en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, los impuestos sobre la renta pagados por individuos no asalariados no pueden ser identificados usando los datos de la EHPM, por tanto, no son incluidos en el análisis.
- *Contribuciones a los sistemas de salud* no son reportadas directamente en la EHPM; sin embargo, la encuesta sí registra información sobre el sistema de salud al cual está afiliado el trabajador; las contribuciones fueron estimadas tomando el salario mensual bruto reportado y aplicándoles las tasas oficiales.

Dado que actualmente en El Salvador, la mayoría de contribuciones a los fondos de pensiones van a las cuentas individuales de los trabajadores<sup>20</sup>, éstas son consideradas ahorros, y por tanto, no son deducidas en el análisis de sensibilidad.

#### *Ingreso disponible:*

El ingreso disponible es igual al ingreso de mercado neto más todas las transferencias estatales directas en efectivo o en especies. En el análisis de sensibilidad, las pensiones contributivas son incluidas. La

---

<sup>19</sup> La encuesta tiene una pregunta que permite determinar si los empleos son formales o informales.

<sup>20</sup> En 2011, en el SAP cotizaron 602,382 personas, mientras que en el SPP lo hicieron tan solo 14,788 personas. Adicionalmente, la información capturada en la EHPM no permite identificar a cuál de los dos sistemas pertenece el trabajador.

EHPM tiene preguntas sobre los tipos de beneficios recibidos de programas sociales, por tanto, las transferencias directas pueden ser estimadas utilizando *métodos de imputación*:

- **Transferencias monetarias directas:**
  - Si el hogar reportó recibir transferencias monetarias condicionadas (Comunidades Solidarias Rurales) US\$15 o US\$20 mensuales fueron asignados al hogar según las reglas del programa.
  - Si el hogar reportó haber recibido pensiones no contributivas, US\$50 mensuales fueron asignados a los adultos elegibles.
  - Si el hogar reportó haberse beneficiado del PATI, US\$100 mensuales fueron asignados por un periodo de seis meses.
  - Si el hogar reportó haber recibido subsidios por gas licuado, US\$9.10 mensuales fueron asignados al hogar
- **Transferencias directas en bienes:**
  - La EHPM reporta la asistencia del individuo a la escuela, el nivel de educación, y el tipo de escuela o colegio (público o privado). Cada estudiante en escuela pública desde preescolar al 9º grado recibe un paquete escolar y un tiempo de comida. El costo anual per cápita de ambos programas por cada estudiante fue asignado al hogar: para uniforme y útiles se le asignó US\$50.77 para parvularia y US\$ 53.26 para los demás, y para los refrigerios se les asignó US\$11.40 a todos.
  - La EHPM contiene preguntas en cuanto a las actividades agrícolas; si un hogar cumple los criterios de elegibilidad, el costo promedio del paquete correspondiente es agregado; US\$64.5 para maíz y US\$48.5 para frijoles<sup>21</sup>.

La EHPM no contiene suficiente información para determinar si los estudiantes en el hogar se benefician del programa Vaso de Leche, por tanto, no fue incluido en el análisis; su presupuesto es muy pequeño.

#### *Ingreso post fiscal:*

El ingreso post fiscal es igual al ingreso disponible más los subsidios indirectos recibidos menos los impuestos indirectos y las contribuciones pagadas.

- **Subsidios indirectos:** La EHPM contiene preguntas en cuanto al monto que se gasta en cada uno de los servicios subsidiados, por tanto, los subsidios indirectos pueden ser estimados usando *métodos de imputación*:
  - *El subsidio eléctrico* fue imputado estimando los kWh consumidos con base en el gasto reportado, usando el esquema de precios vigente en la fecha de la encuesta. El subsidio recibido es estimado como la diferencia entre el monto real pagado y el total del valor no subsidiado<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Información del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>22</sup> Las reglas de aplicación del subsidio para 2011 son las siguientes. Cada trimestre, se establece un pliego tarifario, el que permanece vigente por tres meses. Los hogares que consumen debajo de 99 kwh pagan tarifas fijas de energía eléctrica, y el subsidio que reciben es la diferencia entre la factura que resultaría de la aplicación con el pliego de tarifas vigente o plena y la tarifa fija. Los hogares que consumieron más de 99 kwh pagaron la tarifa plena durante el primer trimestre del año, por lo que no recibieron subsidio. En el segundo y tercer trimestre del año, los hogares que consumieron entre 99 kwh y 300 kwh pagaron la tarifa que estuvo vigente durante el primer trimestre, recibiendo un subsidio por la diferencia entre la tarifa plena y la tarifa que tenían el trimestre anterior; en el cuarto trimestre, se

- *El subsidio del agua* fue imputado utilizando el gasto del hogar reportado por hogares que reciben servicio de ANDA, el proveedor público; los metros cúbicos consumidos fue estimado con base en el gasto reportado utilizando el esquema de precios; el costo real por metro cúbico es aplicado para estimar el costo no subsidiado. El subsidio estimado recibido es la diferencia entre el monto real pagado y el total del valor no subsidiado<sup>23</sup>.
- *El subsidio al transporte público* fue imputado usando el gasto que reportó el hogar para transporte público; el número de viajes fueron estimados con base en el gasto reportado. El subsidio se valoró multiplicando el número de viajes estimado por US\$0.09 fuera del AMSS y por US\$0.092 dentro de ella<sup>24</sup>.
- Los impuestos indirectos y las contribuciones también son estimados usando métodos de imputación:
  - Impuesto al Valor Agregado (IVA): La EHPM contiene información detallada sobre consumo, incluyendo lugar de compra; con esto, fue estimado el total del consumo sujeto al IVA (dejando fuera artículos exentos y las compras de alimentos efectuadas en establecimientos informales<sup>25</sup>). Luego, el monto del IVA fue imputado multiplicando la “tasa efectiva” por el ingreso disponible, según el manual CEQ (Lustig y Higgins, enero de 2013).
  - Contribuciones especiales -combustible: Las contribuciones aplicadas al consumo de combustible fueron imputadas estimando la cantidad de galones consumidos con base en el gasto reportado, usando el precio promedio de combustible durante el mes de la encuesta. Para calcular los impuestos y las contribuciones, el número de galones fue multiplicado por US\$0.46<sup>26</sup>.

#### *Ingreso final:*

El ingreso final equivale al ingreso post fiscal más el valor monetizado de los servicios sociales proporcionados por el Estado. Con la información incluida en la EHPM, estas transferencias en especies pueden ser estimadas con *métodos de imputación*.

- *Educación pública:* La EHPM reporta si el individuo estudia, el nivel de educación y el tipo de escuela o colegio (público o privado). El valor del beneficio es estimado como costo promedio anual por estudiante, si asisten a escuelas públicas: en el nivel preescolar, US\$314.5; en

---

redujo el máximo subsidiado a 200 kwh. Todos los aspectos anteriores se tomaron en cuenta en la imputación, utilizando el valor de la factura pagada y la fecha cuando se realizó la encuesta al hogar.

<sup>23</sup> De igual manera, se utilizó el valor reportado como pagado en la encuesta para estimar la cantidad de metros cúbicos consumidos, de acuerdo con el pliego tarifario vigente en la fecha de la encuesta. El subsidio resulta de la diferencia entre el valor pagado y el costo por metro cúbico de agua servido reportado por ANDA.

<sup>24</sup> Durante el año 2011, como subsidio al transporte público se otorgaron US\$750 dólares a cada bus y US\$375 a cada microbús. En promedio cada bus tiene 60 asientos y cada microbús tiene 25. En promedio, el asiento de bus posee un subsidio de US\$0.5 dólares al día y el asiento de microbús posee un subsidio de US\$0.41 dólares al día. Un estudio realizado por el Viceministerio de Transporte (2010) ha determinado que, en promedio al día, cada bus realiza 4.6 viajes y cada microbús 5.4. Como resultado, el subsidio por asiento de bus se estima en US\$0.0905 por cada viaje, y el subsidio por asiento de microbús en US\$0.0925 por cada viaje. El mismo estudio determina que en el área metropolitana el 60% de las unidades del transporte público son microbuses. De manera contraria fuera del área metropolitana el 80% son buses. Con lo anterior, se estimó un valor ponderado para el subsidio en el área metropolitana de US\$0.09178 y de US\$0.0909 en otras áreas.

<sup>25</sup> Se consideran establecimientos informales: comedor, chalet, carrito ambulante y tienda informal.

<sup>26</sup> Incluyendo las siguientes contribuciones: FOVIAL (US\$0.20), FEFE (US\$0.16), COTRANS (US\$0.10). Al consumo de diésel no le aplica el FEFE, pero la EHPM no hace explícito el tipo de combustible consumido. En la práctica, los vehículos de uso doméstico son en su mayoría de gasolina.

educación básica (primero a noveno grado), US\$416.7; en educación media US\$567.7; y en educación terciaria, US\$788.6.

- **Salud pública:** La EHPM contiene información sobre el tipo de sistema de salud contributiva (ISSS, ISBM o COSAM) al que tiene acceso el hogar. Se asume que cada persona sin acceso a sistemas de salud contributivos o seguro de salud privado, utiliza los servicios de salud públicos. Para cada individuo en el hogar, se imputa el costo promedio por paciente por tipo de proveedor: US\$117 para salud pública, US\$242 para ISSS, US\$484 para Bienestar Magisterial, y US\$251 para COSAM (según datos de las Cuentas Nacionales de Salud, 2011)<sup>27</sup>.
- **Ciudad Mujer:** la EHPM no contiene suficiente información para establecer si alguna mujer del hogar es beneficiada por este programa, por tanto, no es incluido en el análisis. En 2011, el presupuesto de este programa era muy pequeño.

## 6 RESULTADOS

### iv Impacto de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza

#### *Desigualdad*

Como puede observarse en el cuadro 3, los impuestos directos tienen un efecto igualador pero sumamente pequeño, ya que el coeficiente de Gini solo disminuye en 0.4 puntos porcentuales. Las transferencias e impuestos directos combinados, reducen la desigualdad en 1 punto porcentual. Cuando se le agrega a éstos el efecto de los subsidios indirectos y los impuestos al consumo, el efecto es ligeramente más igualador. Finalmente, se añade el impacto de las transferencias en especie (gasto público en educación y salud), el coeficiente de Gini se reduce en 3.6 puntos porcentuales.

¿Cómo se compara el desempeño redistributivo con otros países en desarrollo? En la gráfica 8 se muestra el cambio entre el coeficiente de Gini medido con el ingreso disponible (recuérdese que éste corresponde al ingreso de mercado, menos los impuestos directos y más las transferencias directas) y el ingreso de mercado para 12 países para los cuales se aplicó la metodología del CEQ (o sea, son resultados relativamente comparables). La aplicación de esta metodología posibilita comparar a El Salvador con otros países de similar ingreso por habitante en América Latina y fuera de la región. Como puede observarse, El Salvador ocupa el tercer lugar (de menor a mayor redistribución). Si se utiliza el Gini medido con el ingreso final (después de todas las transferencias e impuestos, incluyendo las transferencias en especie), El Salvador pasa a ocupar el cuarto lugar. El Salvador redistribuye ligeramente menos que lo que la línea de tendencia predice para un país de similar ingreso bruto por habitante medido en poder de paridad de compra<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Se advierte que la imputación de costos promedios no incorpora en el análisis las diferencias en el acceso a servicios de salud que puedan tener los individuos con distintos niveles de ingreso, debidos a factores como aspectos relacionados con la organización institucional o por decisión propia. Dicho análisis no fue posible debido a que la información capturada por la encuesta no fue suficiente.

<sup>28</sup> Ver Lustig (2014b).

### CUADRO 3: IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA DESIGUALDAD Y POBREZA

	Nivel	Mercado	Neto	Disponible	Post-fiscal	Final*	Final	Línea en moneda local al mes
Gini	Nacional	0.4396	0.436	0.43	0.4294	0.4058	0.4036	
	Rural	0.3991	0.3985	0.3897	0.3891	0.3576	0.355	
	Urbano	0.4171	0.4131	0.4086	0.4078	0.3887	0.3866	
<b>Pobreza (porcentaje de personas)</b>								
Pobreza US\$2.5 PPP	Nacional	19.2%	19.7%	17.3%	19.1%			\$51.1
	Rural	34.8%	35.5%	32.0%	34.9%			
	Urbano	9.8%	10.2%	8.4%	9.5%			
Pobreza US\$4 PPP	Nacional	39.3%	40.0%	38.3%	40.8%			\$83.1
	Rural	60.1%	60.6%	58.7%	62.0%			
	Urbano	26.8%	27.5%	25.9%	28.0%			
Pobreza extrema línea nacional	Nacional	11.6%	12.0%	9.6%	10.8%			\$49 (urbano) y \$33.9 (rural)
	Rural	16.9%	17.2%	13.7%	15.8%			
	Urbano	8.5%	8.8%	7.1%	7.8%			
Pobreza relativa línea nacional 2/	Nacional	40.5%	41.4%	39.3%	42.6%			\$98.2 (urbano) y \$67.9 (rural)
	Rural	49.0%	49.8%	46.6%	50.9%			
	Urbano	35.3%	36.4%	34.9%	37.5%			
<b>Brecha de la pobreza</b>								
Pobreza US\$2.5 PPP	Nacional	6.2%	6.3%	5.0%	5.7%			
	Rural	12.3%	12.5%	10.1%	11.6%			
	Urbano	2.4%	2.5%	1.9%	2.2%			
Pobreza US\$4 PPP	Nacional	14.9%	15.3%	13.7%	15.0%			
	Rural	25.8%	26.2%	23.6%	25.8%			
	Urbano	8.4%	8.6%	7.6%	8.4%			
Pobreza extrema línea nacional	Nacional	3.2%	3.3%	2.3%	2.7%			
	Rural	5.1%	5.2%	3.4%	4.2%			
	Urbano	2.0%	2.1%	1.6%	1.8%			
Pobreza relativa línea nacional	Nacional	14.6%	15.0%	13.3%	14.7%			
	Rural	19.3%	19.6%	17.0%	19.0%			
	Urbano	11.8%	12.2%	11.1%	12.1%			
<b>Brecha al cuadrado de la pobreza</b>								
Pobreza US\$2.5 PPP	Nacional	2.9%	2.9%	2.1%	2.5%			
	Rural	6.0%	6.1%	4.5%	5.3%			
	Urbano	0.9%	1.0%	0.7%	0.8%			
Pobreza US\$4 PPP	Nacional	7.7%	7.9%	6.6%	7.4%			
	Rural	14.3%	14.6%	12.3%	13.8%			
	Urbano	3.7%	3.8%	3.2%	3.5%			
Pobreza extrema línea nacional	Nacional	1.3%	1.3%	0.8%	1.0%			
	Rural	2.2%	2.2%	1.2%	1.6%			
	Urbano	0.8%	0.8%	0.5%	0.6%			
Pobreza relativa línea nacional	Nacional	7.2%	7.4%	6.2%	6.9%			
	Rural	10.1%	10.3%	8.3%	9.5%			
	Urbano	5.5%	5.7%	4.9%	5.4%			

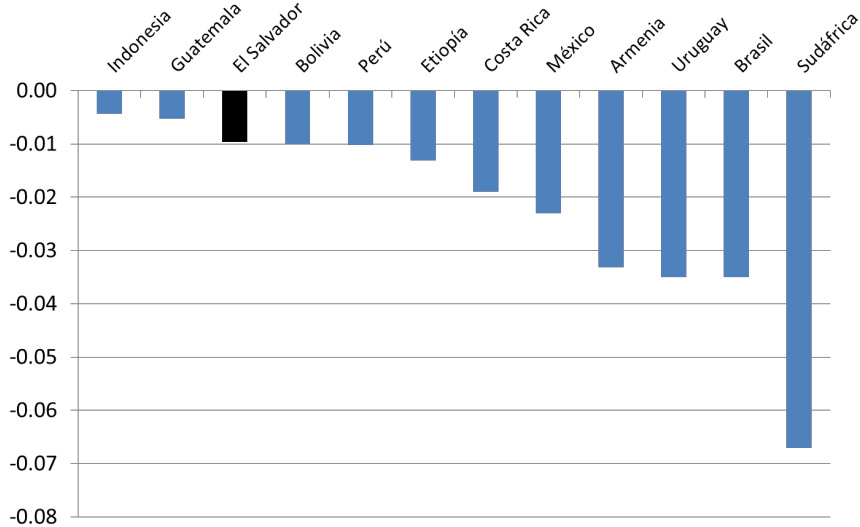
\* Definido como el ingreso disponible más los servicios de educación y salud.

1/ Todos los cambios con respecto al ingreso de mercado son estadísticamente significativos.

2/ La línea de pobreza relativa corresponde al doble del valor de la línea de pobreza extrema, la que a su vez, corresponde al valor de mercado de la canasta básica de alimentos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales

## GRÁFICA 8. IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS DIRECTAS Y LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES



**Nota:** el cambio está medido en la reducción (absoluta) en el coeficiente de Gini con el ingreso de mercado y el ingreso disponible. Los resultados de países seleccionados se obtuvieron aplicando la misma metodología CEQ.

**Fuente:** Lustig (2014b).

### *Pobreza*

Con respecto a la reducción de la pobreza, la política fiscal logra muy poco, tanto para zonas rurales como urbanas. En el cuadro 3 puede observarse que las transferencias directas reducen la incidencia de la pobreza medida con el ingreso disponible (y comparada con la incidencia medida con el ingreso de mercado) con cualquiera de las líneas de pobreza nacionales e internacionales. Sin embargo, este efecto se cancela casi por completo cuando se toman en cuenta los impuestos indirectos netos de subsidios<sup>29</sup>. Es decir, la incidencia de la pobreza con el ingreso post-fiscal (a veces también llamado consumible) es prácticamente igual a la que prevalece con el ingreso de mercado con las líneas extremas nacional e internacional. En el caso de las líneas de pobreza moderada o nacional relativa, la incidencia post-fiscal es mayor. Es decir, la acción fiscal neta—en términos de poder de compra—del Estado resulta en una mayor proporción de individuos por debajo de dichas líneas de pobreza<sup>30</sup>. De hecho, a partir del segundo decil más pobre, la población es pagadora neta: es decir, paga más en impuestos (directos e indirectos) de lo que recibe en transferencias directas.

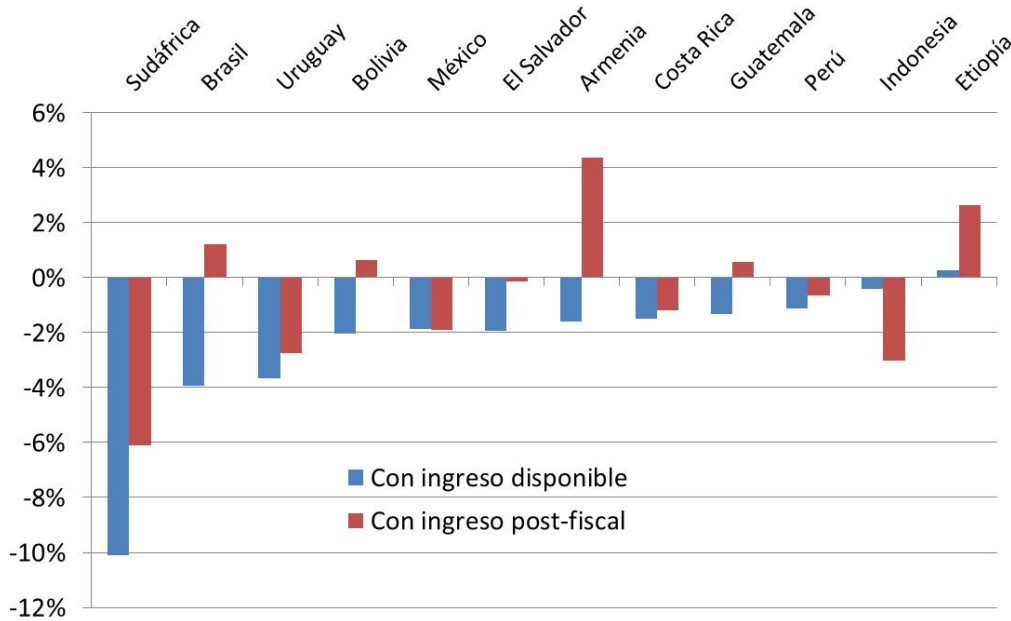
Con respecto al aumento de la incidencia de la pobreza post-fiscal medida con la línea internacional de US\$2.50 por día (en paridad de compra), El Salvador sale relativamente mejor que otros países, pues en el país la pobreza se mantuvo, mientras que aumentó en otros países, incluyendo un país de considerable mayor ingreso por habitante como Brasil (gráfica 9). De hecho, en El Salvador, la

<sup>29</sup> Todas las diferencias con respecto a la incidencia medida con el ingreso de mercado son estadísticamente significativas.

<sup>30</sup> Con la brecha de pobreza o la brecha de pobreza al cuadrado esto no ocurre: ambos indicadores disminuyen ligeramente. Esto significa que, por lo menos, si bien la política fiscal puede llegar hasta a aumentar la proporción de pobres cuando se toma en cuenta el efecto de los impuestos indirectos netos, los más pobres en estos grupos experimentaron cierta mejora (algo que ya se había captado con la incidencia medida con las líneas de pobreza extrema).

incidencia prácticamente sale relativamente mejor en comparación con otros países con ingreso por habitante similar, como es el caso de Armenia y Guatemala.

**GRÁFICA 9. IMPUESTOS, TRANSFERENCIAS DIRECTAS Y SUBSIDIOS Y CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (EN PUNTOS PORCENTUALES)**



**Nota:** el cambio está medido en la reducción (absoluta) en la incidencia de la pobreza con el ingreso de mercado y el ingreso disponible (azul) y el post-fiscal (rojo).

**Fuente:** Lustig (2014b)

### *Efectividad*

En términos de efectividad del gasto en transferencias y su impacto sobre la desigualdad, en el cuadro 4 se muestran los resultados para una de las posibles medidas: el cambio del Gini en puntos porcentuales, dividido por la proporción gastada en el rubro. Se presenta para las transferencias directas y para las directas y en especie. Como puede observarse, El Salvador se encuentra en el grupo de países donde la efectividad del gasto, medida de esta manera, es menor.



#### CUADRO 4. EFECTIVIDAD REDISTRIBUTIVA DEL GASTO SOCIAL

	<i>Impacto de transferencias directas</i>		<i>Impacto del total de transferencias*</i>	
	Cambio en Gini	Efectividad	Cambio en Gini	Efectividad
<b>Argentina (2009)</b>	-0.042	1.1	-0.123	1.0
<b>Bolivia (2009)</b>	-0.010	0.5	-0.062	0.4
<b>Brasil (2009)</b>	-0.021	0.5	-0.114	0.8
<b>Costa Rica (2010)</b>	-0.011	1.2	-0.107	0.8
<b>El Salvador (2011)</b>	-0.006	0.4	-0.030	0.4
<b>Guatemala (2010)</b>	-0.005	0.9	-0.027	0.4
<b>México (2010)</b>	-0.010	1.0	-0.060	0.7
<b>Perú (2009)</b>	-0.004	1.2	-0.029	0.6
<b>Uruguay (2009)</b>	-0.021	0.9	-0.082	0.8

**Nota:** Cifra entre paréntesis año de la encuesta.

\* Transferencias totales = a transferencias directas (monetarias) más gasto imputado en educación y salud

**Fuente:** Lustig (2014b)

#### v Política fiscal y cambios en la desigualdad: tamaños y progresividad

¿Qué factores dan cuenta del bajo impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza? En el caso de la desigualdad, los dos factores que intervienen son: los niveles de impuestos y gastos en relación con el ingreso y su progresividad<sup>31</sup>.

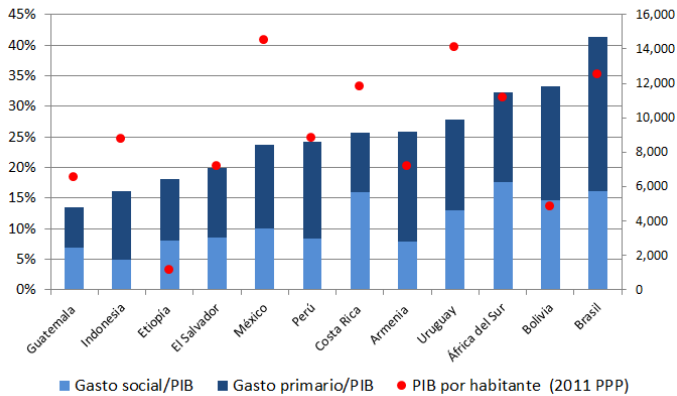
##### *Niveles de gasto y recaudación*

Como puede observarse en la gráfica 10, en términos de tamaño del gasto social e impuestos, El Salvador gasta una proporción en transferencias directas, subsidios, educación y salud algo mayor que sus “pares” en términos de ingreso por habitante (Armenia y Guatemala) y también recauda una proporción algo mayor en impuestos a las personas físicas e indirectos (excepto Armenia). En cuanto a la composición (gráfica 10, panel b), ésta es bastante diferente entre los cuatro países. El Salvador, por ejemplo, gasta relativamente menos (más) en transferencias directas que Armenia y Guatemala y gasta una proporción mayor en salud. En cuanto a la composición de los impuestos (gráfica 10, panel c), El Salvador recauda proporcionalmente más en impuestos directos que Guatemala.

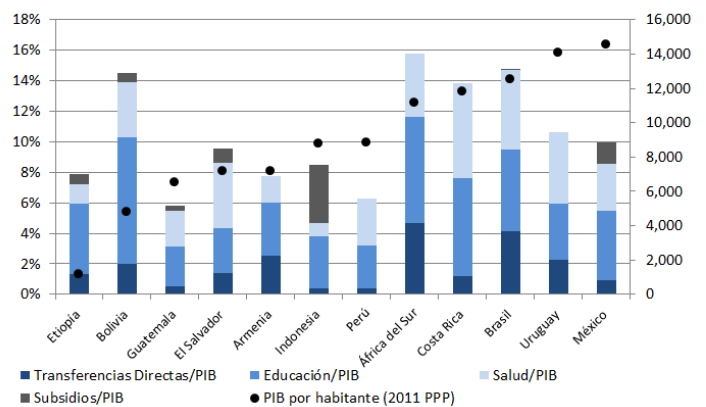
<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, Lambert (2001) y Duclos y Araar (2006).

## GRÁFICA 10. GASTO E IMPUESTOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB: EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES

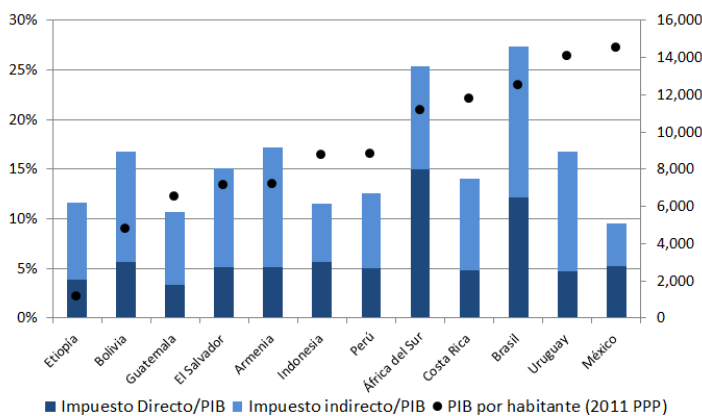
**Panel a: Gasto primario y gasto social (azul claro)**  
(Proporción del PIB; Ordenado por gasto primario)



**Panel b: Composición del gasto social**  
(Proporción del PIB, Ordenados por PIB por habitante puntos negros)



**Panel c: Composición de los impuestos**  
(Ordenados por PIB por habitante puntos negros)



Fuente: Lustig (2014b)

### Progresividad

En este apartado se presentan diferentes medidas de la progresividad de los impuestos y los gastos. En el panel de gráficos 11 se presentan las curvas de concentración de impuestos y transferencias, directas e indirectas, las cuales ofrecen una idea general de su progresividad o regresividad, en relación con la concentración del ingreso de mercado. Una curva de concentración presenta el porcentaje acumulado del ingreso, los impuestos o las transferencias por nivel de ingreso; la curva de concentración del ingreso se conoce como curva de Lorenz. En los casos en los que se da la perfecta equidad, donde cada individuo recibe o paga exactamente lo mismo independientemente de su nivel de ingreso, se obtendría una línea de 45 grados, la que se conoce como línea de equidad.

Para el caso de las transferencias, éstas pueden ser progresivas en términos absolutos o relativos. Se dice que una transferencia es progresiva en términos absolutos si el *monto per cápita aumenta* a medida que el *ingreso disminuye*; en estos casos, la curva de concentración se ubica por encima de la línea de igualdad. La transferencia es progresiva en términos relativos si el *monto per cápita como porcentaje*

*del ingreso aumenta* a medida que el *ingreso disminuye*; en este caso, la curva de concentración se ubica por encima de la curva de Lorenz del ingreso de mercado, pero por debajo de la línea de equidad.

De manera análoga, un impuesto es progresivo si el *monto pagado como porcentaje del ingreso aumenta* a medida que el *ingreso aumenta*; en este caso, la curva de concentración se ubica por debajo de la curva de Lorenz del ingreso de mercado.

Por otro lado, una transferencia es *regresiva* en términos relativos si el *monto per cápita como porcentaje del ingreso aumenta* a medida que el *ingreso aumenta*; en este caso, la curva de concentración se ubica debajo de la curva de Lorenz del ingreso de mercado. De la misma manera, el impuesto es regresivo en términos relativos, si el *monto pagado como porcentaje del ingreso disminuye* a medida que el *ingreso aumenta*; en este caso, su curva de concentración se ubica por encima de la línea de Lorenz, pero por debajo de la línea de equidad<sup>32</sup>.

El panel de gráficos 12, también aborda la progresividad y regresividad, pero en términos de su *incidencia*, entendida ésta como la proporción de la transferencia o impuesto con respecto al ingreso de mercado.

La gráfica 13 y cuadro 5, ofrecen el resultado de índices que resumen las relaciones anteriores. Se presentan índices de concentración asociados a cada curva,<sup>33</sup> el índice de Kakwani<sup>34</sup> para cada uno de los componentes analizados y el índice de Reynold's Smolensky (RS)<sup>35</sup> para la política fiscal como tal. En general, cuando el índice de Kakwani es positivo indica que la concentración del componente en particular está mejor distribuido que el ingreso de mercado por lo que favorece la disminución de la desigualdad; en este caso, se satisface una condición necesaria pero no suficiente para la progresividad. Para afirmar que se da la progresividad, es necesario comparar las gráficas de concentración del componente y la del ingreso; si la relación se mantiene a lo largo de toda la distribución de ingreso, entonces se obtiene la progresividad. Por su parte, un índice de RS positivo indica que el ingreso que resulta después de aplicar la política fiscal está mejor distribuido que el ingreso de mercado, por lo que muestra progresividad y, por ende, favorece la disminución de la desigualdad.

#### *Impuestos directos*

Según las convenciones adoptadas, un impuesto directo se define como progresivo (regresivo) si la curva de concentración está por debajo (encima) de la curva de Lorenz para el ingreso de mercado. Como se observa en el panel a de la gráfica 11, en El Salvador, son progresivos los impuestos directos (a las personas físicas y las contribuciones a la seguridad social para salud). Esto se corrobora también en el cuadro 5, dado que el índice de Kakwani es progresivo.

---

<sup>32</sup> Véase, Lustig y Higgins (2013).

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Índice de Kakwani es la resta del índice de concentración del impuesto menos el índice de concentración del ingreso o Gini; o en el caso de una transferencia, es la diferencia entre el índice de concentración del ingreso o Gini menos el coeficiente de concentración de la transferencia. Representa qué tanto mejor está distribuido un componente en particular con respecto a la distribución del ingreso.

<sup>35</sup> El índice Reynold's Smolensky es la diferencia entre el Gini para el ingreso de mercado, menos el índice de concentración del ingreso después de pagados los impuestos directos y recibidas las transferencias directas o ingreso post-fiscal, manteniendo a la población ordenada según el ingreso de mercado.

En el panel a (primero de la izquierda) de la gráfica 12, se presenta la incidencia (la proporción pagada con respecto a su ingreso) por decil de ingreso de mercado. Como se puede observar, la progresividad del grupo de impuestos directos se debe a los impuestos a las personas físicas ya que las contribuciones tienden a ser similares a lo largo de la distribución. Se recuerda al lector que los impuestos progresivos (regresivos) tienen una incidencia creciente (descendente) con el ingreso. Los neutrales afectan de manera relativa similarmente a todos los ingresos (y sus curvas de concentración se sobreponen a la curva de Lorenz de mercado).

#### *Impuestos indirectos*

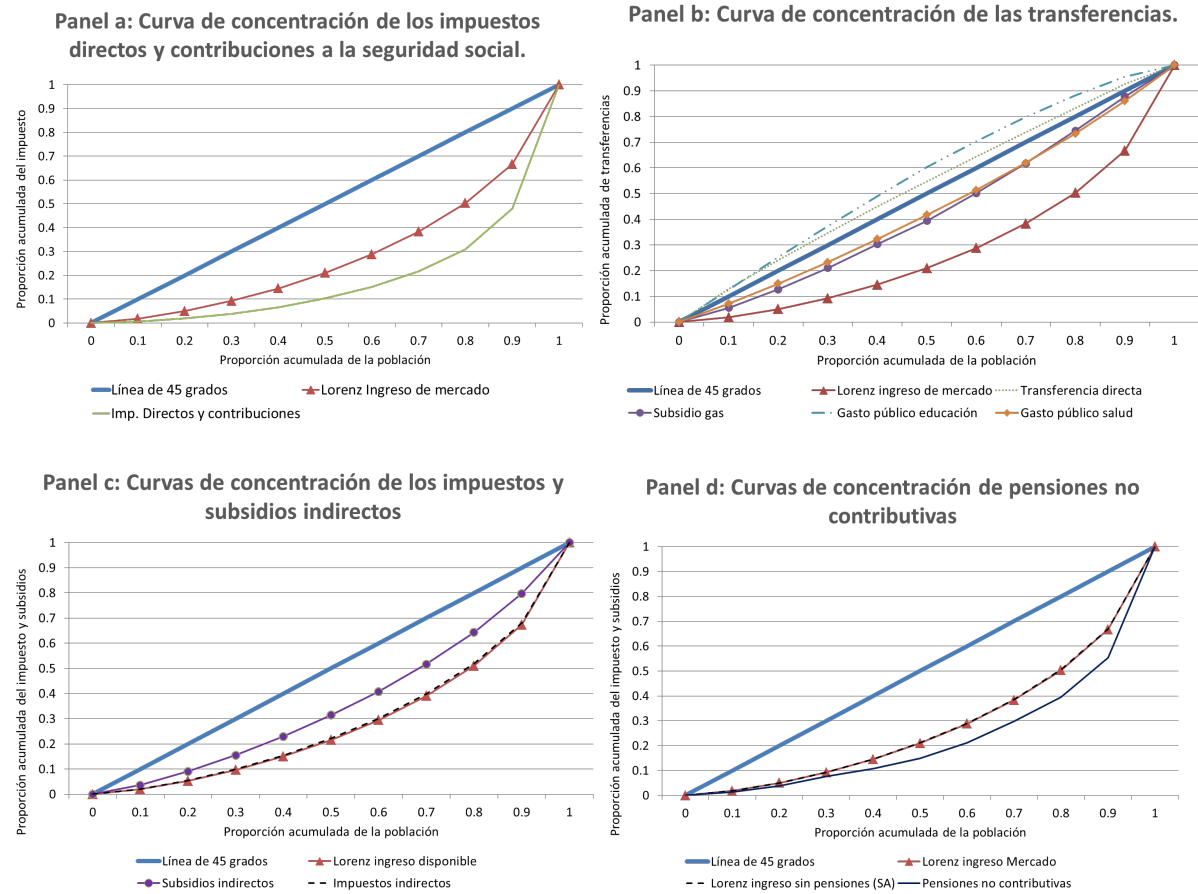
La progresividad de los impuestos indirectos aparece en la gráfica 11 (panel c), la gráfica 12 (panel c) y el cuadro 5. Si bien en el cuadro 5 y la gráfica 11, los impuestos indirectos (en particular, el IVA en esta última) aparecen como regresivos, en el caso de los impuestos indirectos, es más correcto hacer la comparación de su progresividad con respecto a la distribución del ingreso disponible en lugar del ingreso de mercado. La razón es sencilla: lo que las personas consumen no depende de cuánto ingreso de mercado tienen, pero sí de cuánto disponen una vez pagados los impuestos directos y recibidas las transferencias directas. Como puede observarse, la curva de concentración de los impuestos indirectos y la curva de Lorenz de los ingresos disponibles prácticamente coinciden indicando que con este criterio, los impuestos indirectos en su conjunto son neutrales desde el punto de vista distributivo (gráfica 11, panel c).

#### *Transferencias directas y gasto en educación y salud*

**Transferencias en efectivo y en especies:** Como puede observarse tanto en la gráfica 11 (panel b), gráfica 12 (panel b) y cuadro 5, las transferencias directas son progresivas en términos absolutos: es decir, el monto por individuo disminuye con el ingreso. En la gráfica 13, se observa que los programas más progresivos son las Comunidades Solidarias Rurales, el PATI, y el Paquete Agrícola. Sin embargo, el gasto en éstas es pequeño: un total de 1.3% del gasto primario y un 0.3% del PIB. También son progresivos en términos absolutos el Paquete Escolar y el Programa de Alimentación Escolar.

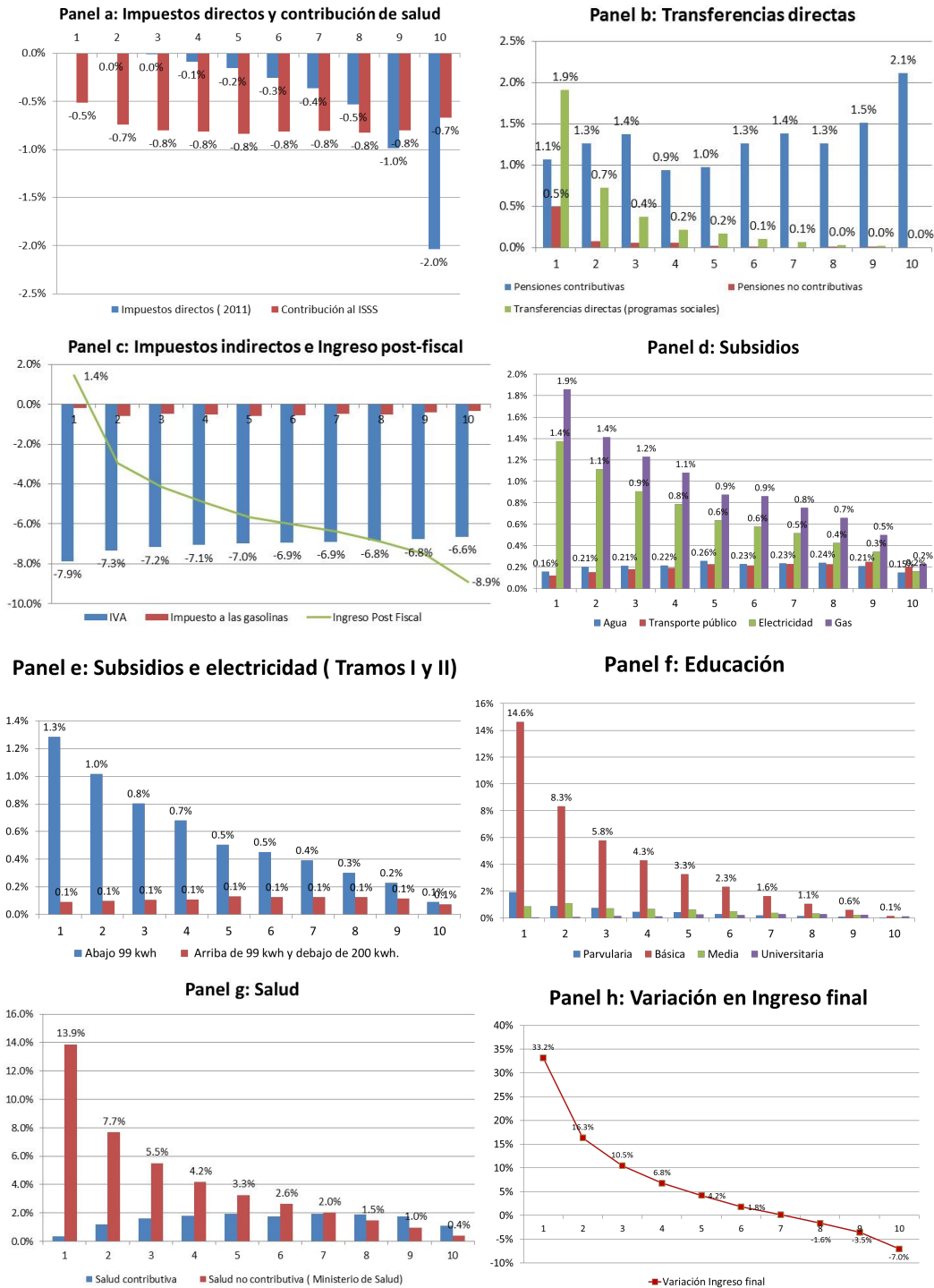
**Pensiones:** La gráfica 12, (panel b) muestra que las pensiones no contributivas también son progresivas en términos absolutos pero el monto es pequeño: 0.2% del gasto primario. La gráfica 11 panel d, indica que las pensiones contributivas son ligeramente desigualadoras (su coeficiente de concentración es mayor al Gini del ingreso de mercado) y representan 8.8% del gasto primario. Sin embargo, se trata de un programa ya reformado y estos pagos corresponden a las pensiones de quienes tenían derechos adquiridos bajo el régimen anterior.

# GRÁFICA 11. PROGRESIVIDAD DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO PÚBLICO, EL SALVADOR 2011



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales.

## GRÁFICA 12. INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS Y DEL GASTO PÚBLICO, EL SALVADOR 2011 (POR DECILES DE INGRESO DE MERCADO PER CÁPITA)



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales.

**CUADRO 5. ÍNDICES DE PROGRESIVIDAD, EL SALVADOR 2011 (ÍNDICES DE KAKWANI Y REYNOLD´S-SMOLENSKY)**

Concepto	Índice
<b>Kakwani</b>	
Transferencias directas y en especie	0.442
Transferencias directas	0.513
En especie (educación y salud)	0.428
Subsidios indirectos	0.177
Todos los impuestos	0.028
Impuestos directos	0.382
Impuestos indirectos	-0.019
<b>Reynold´s- Smolensky post fiscal / Ingreso de mercado</b>	<b>0.0105</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales

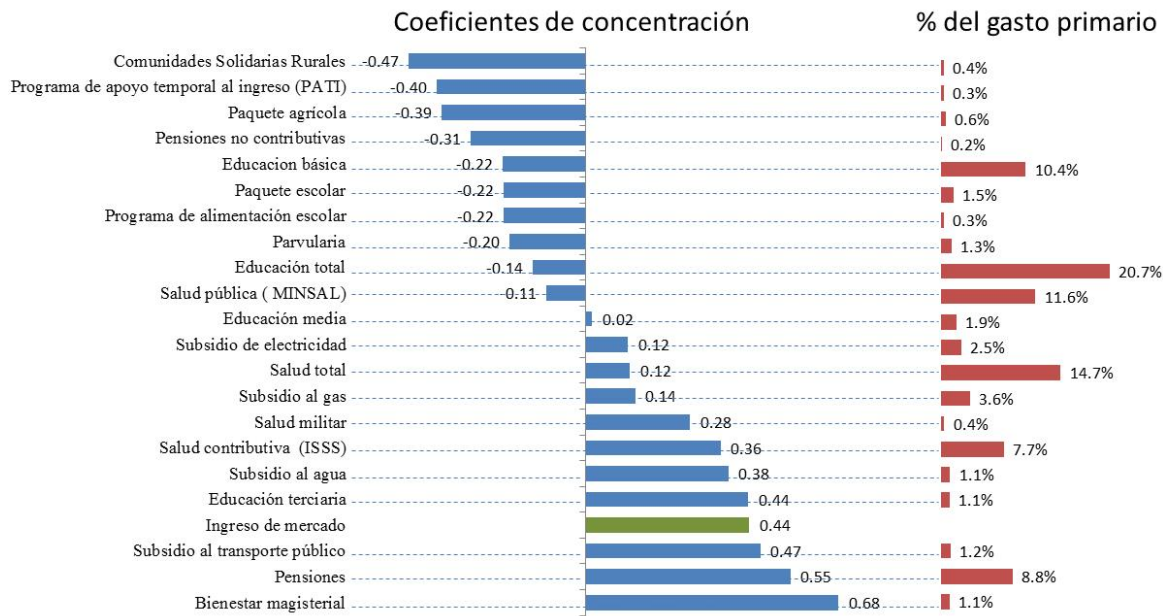
**Educación:** El gasto en educación en total es progresivo en términos absolutos y el monto destinado a este rubro es considerable: 14.7 % del gasto primario. Una vez desagregado por nivel escolar, la educación básica y parvularia son progresivas en términos absolutos, la educación media es neutra en términos absolutos (todos reciben aproximadamente el mismo nivel de gasto por individuo) y la educación terciaria es neutra en términos relativos; es decir, toda la población recibe una proporción de dicho gasto igual a la distribución del ingreso de mercado (gráfica 12, panel f), aunque el porcentaje del ingreso es bastante bajo. El gasto en educación terciaria es de 1.1% del gasto primario.

**Salud:** Si bien el gasto en salud en su totalidad es progresivo sólo en términos relativos, el gasto en la salud pública no contributiva es progresivo en términos absolutos (gráfica 12 panel g). El gobierno asigna 11.6% del gasto primario a la salud pública y 7.7% al ISSS. El gasto en salud militar representa 0.4% del gasto primario y también es progresivo en términos relativos (más que el ISSS). Un programa que es regresivo es el de Bienestar, al cual el gobierno asigna 1.1 % de su gasto primario.

#### *Subsidios*

El gobierno dedica a los subsidios indirectos al consumo 8.4 % del gasto primario. Los cuatro subsidios son gas (3.6 %), electricidad (2.5 %), transporte público (1.2 %) y agua (1.1 %). Como puede observarse en la gráfica 11 (panel c), gráfica 12 (panel d) y el cuadro 5, los subsidios indirectos son progresivos en términos relativos (es decir, hacen la distribución del ingreso menos desigual). En la gráfica 13, se puede observar cómo la mayor progresividad (en términos relativos o como porcentaje del ingreso de cada grupo) se relaciona con el subsidio a la electricidad, en mayor medida al tramo del subsidio para los consumos hasta 99 kwh (gráfica 12, panel e) y por el subsidio del gas (gráfica 11, panel b). Por su parte, aunque con una incidencia menor, el subsidio del agua hasta el decil 5, y el subsidio al transporte público, resultan regresivos. Sin embargo, este último es así por ser un subsidio principalmente en zonas urbanas; como el costo de vida es superior en éstas y los datos de incidencia no están ajustados por diferenciales de precios entre regiones, es un resultado que debe tomarse con cautela.

**GRÁFICA 13. COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN POR PROGRAMAS Y SUBSIDIOS ESPECÍFICOS (ORDENADOS DE MENOR A MAYOR) Y PORCENTAJE DEL GASTO PRIMARIO. EL SALVADOR 2011**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales.

En general, hay rubros de gastos más concentrados en los más pobres y otros distribuidos para los segmentos medios y altos. Como indica la gráfica 13, por un lado, los programas de transferencias directas son progresivos en términos absolutos; sin embargo, a pesar de estar bien focalizados (altos índices de concentración negativos), reciben una cantidad pequeña de recursos (porcentaje del gasto primario bajo). Por otro lado, otros rubros que reciben un presupuesto mayor son regresivos, como las pensiones que se pagan por derechos adquiridos del sistema anterior o el programa de Bienestar Magisterial, los que presentan índices de concentración más elevados que el ingreso de mercado.

La gráfica 13 muestra que los subsidios indirectos son progresivos en términos relativos, ya que los índices de concentración son menores que el índice de concentración del ingreso de mercado. Como se mencionó, este resultado se debe, en mayor medida, al subsidio de la electricidad para los consumos menores de 99 kwh y al subsidio del gas; no así para el subsidio de transporte público, cuyo índice de concentración es mayor que el del ingreso, indicando su regresividad. Aunque también el índice de concentración del subsidio del agua es menor, este no se considera totalmente progresivo, debido a que su relación no es siempre la misma en toda la distribución, como se detalló anteriormente.

Por su parte, los recursos destinados hacia educación y salud se concentran en mayor medida en la población de menores ingresos y también reciben una cantidad de recursos mayor que los demás rubros; por esta razón, son los que tienen una mayor incidencia en la reducción de la desigualdad.

Como resultado global, como se muestra en la gráfica 12 (panel h) y en el cuadro 5, si bien la política fiscal en El Salvador es progresiva, mejorando la distribución del ingreso, su impacto es pequeño.



## vi Política fiscal y cambios en la incidencia de la pobreza: tamaño de los presupuestos, focalización y cobertura.

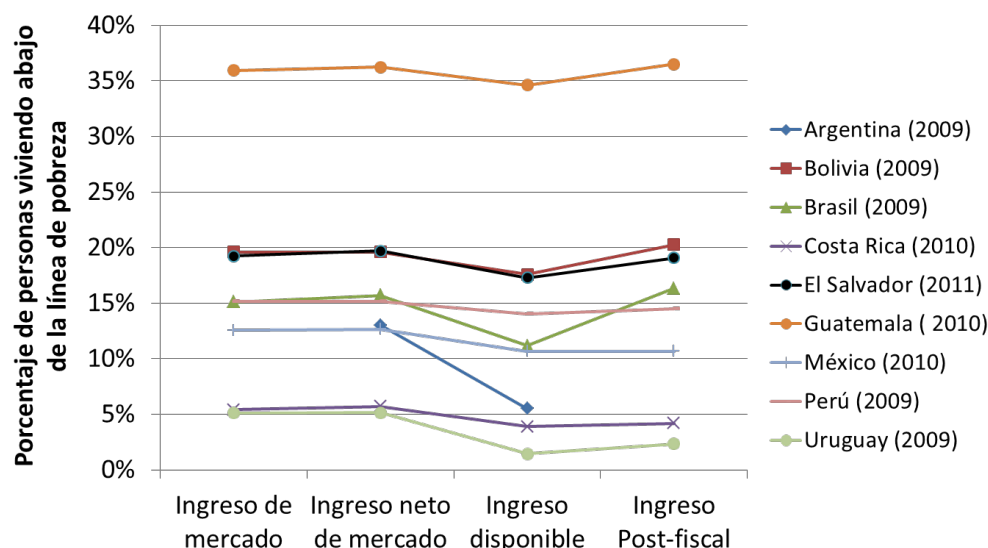
Como se ha mencionado antes, la política fiscal reduce en muy poco la incidencia de la pobreza con las transferencias directas y, además, cuando se toma en cuenta el efecto de los impuestos indirectos (netos de subsidios), la pobreza extrema prácticamente queda igual a la pobreza medida con ingreso de mercado. En la gráfica 14 se muestran los resultados comparados del impacto de la política fiscal en la pobreza, con otros países de la región. Como ya se había comentado, existen otros casos peores en este sentido, ya que en Bolivia, Brasil y Guatemala la incidencia de la pobreza extrema, medida con la línea internacional de US\$2.50 por día (en paridad de compra), es superior con el ingreso post-fiscal que con el de mercado. Sin embargo, esto no es un factor de consuelo. Lo ideal sería que la política fiscal redujera la pobreza monetaria cuando se toman en cuenta, tanto los efectos de los impuestos y transferencias directas (el efecto sobre las fuentes de ingreso), como los de los impuestos y subsidios indirectos (el efecto sobre el poder adquisitivo de dicho ingreso). Antes de proseguir, es importante señalar que siguiendo las convenciones, no se agregó nunca al ingreso el valor monetizado de las transferencias en especie (el gasto público en educación y salud) al analizar la pobreza. Si bien dicho gasto es un importante componente del bienestar de los hogares, no es equivalente a disponer de efectivo para ejercer una compra.

¿Por qué es prácticamente nulo el efecto de la política fiscal sobre la incidencia de la pobreza? Para responder a esta pregunta, es importante analizar primero lo ocurrido en relación con las transferencias directas. En el cuadro 6 se presentan varios indicadores relevantes<sup>36</sup>; el de eficiencia vertical mide la proporción del gasto en transferencias directas que va a la población pobre para diferentes líneas de pobreza. Como puede verse, la proporción dirigida a la población en pobreza extrema con las líneas internacional y nacional, es entre 25 y 16%, respectivamente. Para la población pobre en total (extrema y moderada), los recursos destinados son entre 47% y 49%, respectivamente. A modo de comparación, en Perú, los indicadores son de 47% y 71% para la pobreza extrema y moderada (con líneas internacionales), respectivamente.

---

<sup>36</sup> Basados en Beckerman (1979).

**GRÁFICA 14. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA POBREZA EN EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES. (LÍNEA DE POBREZA \$ 2.5 PPP/ DIARIA PARA CADA CONCEPTO DE INGRESO Y PENSIÓN INCLUIDA EN EL INGRESO DE MERCADO)**



Fuente: Lustig (2014b).

El derrame mide la proporción que se destinó a la población pobre, en exceso de lo que hubiera hecho falta para llevarla a tener un ingreso igual a la línea de pobreza correspondiente. Este número es bastante pequeño, lo cual quiere decir que las transferencias que reciben los beneficiarios en términos de tamaño en promedio no son excesivas.

**CUADRO 6. TRANSFERENCIAS DIRECTAS, EFICIENCIA Y EFICACIA EN REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EL SALVADOR 2011**

	Eficacia porcentaje de pobreza	Eficiencia en gasto vertical	Derrame	Eficiencia reducción de la pobreza	Eficiencia brecha de la pobreza (PGE)
Benchmark: Pensiones contributivas como parte del ingreso de mercado					
US\$ 2.5 PP	1.784	0.252	0.084	0.231	0.204
US\$ 4 PP	1.248	0.473	0.030	0.459	0.105
Línea de pobreza extrema	1.733	0.165	0.146	0.141	0.303
Línea de pobreza relativa	1.577	0.491	0.038	0.018	0.004
Análisis de sensibilidad: Pensiones como transferencias del gobierno					
US\$ 2.5 PP	1.082	0.218	0.423	0.126	0.256
US\$ 4 PP	0.877	0.361	0.277	0.261	0.141
Línea de pobreza extrema	1.063	0.175	0.510	0.086	0.374
Línea de pobreza relativa	1.051	0.399	0.257	0.058	0.030

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales.

El indicador de eficiencia de la brecha de pobreza muestra la proporción de la brecha total que se cubre con las transferencias directas. Como puede observarse, si bien los resultados en esta dimensión son mejores que para Perú, la brecha de pobreza extrema solo se cubre en casi 20 %. ¿A qué se debe esto? En parte es porque los recursos no se concentran en los más pobres, como se observó en el indicador de eficiencia vertical. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 7, esto no es porque se esté gastando en las clases medias o ricas. Un grupo importante de los beneficios de las transferencias directas llega a los hogares con ingresos entre 4 y 10 dólares diarios en paridad de compra; es decir, lo que se ha venido a denominar como “grupos vulnerables” (véase López-Calva y Ortiz, 2011; Ferreira et al., 2012). Esto es importante porque quiere decir que mejorar la focalización podría ser a costa de incrementar la vulnerabilidad de los grupos que están un poco por encima de la línea de pobreza.

El principal factor del bajo impacto de las transferencias directas en relación con la reducción de la pobreza es la cobertura relativamente baja. Además, como puede observarse en el cuadro 7, del total de individuos que reciben las transferencias directas solo 26.6% son individuos con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema de US\$2.5 (en paridad de compra) por habitante. Por ejemplo, de los beneficiarios de Comunidades Solidarias Rurales y el PATI, el 50.9 % tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema internacional de US\$2.5; mientras que lo mismo sucede con los beneficiarios del resto de programas, los cuales cubren el 29.4%.

Por otro lado, solamente el 12.5% de los beneficiarios de los subsidios indirectos están entre los pobres extremos. Por lo cual, si bien, en parte contrarrestan el efecto de los impuestos indirectos, su impacto es reducido para disminuir la pobreza post-fiscal (cuadro 7).

### CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y SU COBERTURA POR GRUPO DE INGRESO

El Salvador (2011)	Distribución: Proporción de beneficios por grupo de ingreso						Cobertura: Proporción de individuos beneficiarios por grupo de ingreso					
	y<2.5	2.5<y<4	y<4	4<y<10	10<y<50	y > 50	y<2.5	2.5<y<4	y<4	4<y<10	10<y<50	y>50
<b>Transferencias directas</b>	24.7%	22.0%	46.7%	40.0%	13.2%	0%	26.6%	24.0%	50.6%	40.0%	9.4%	0.0%
Comunidades Solidarias Rurales y PATI	48.3%	23.2%	71.5%	25.2%	3.3%	0.0%	50.9%	23.2%	74.1%	23.2%	2.7%	0.0%
Pensiones no contributivas (adulto mayor)	42.4%	19.6%	62.0%	20.9%	17.1%	0.0%	44.0%	21.2%	65.2%	19.6%	15.2%	0.0%
Subsidio del gas ( efectivo)	12.1%	17.5%	29.5%	47.4%	22.8%	0.2%	15.7%	20.6%	36.3%	46.8%	16.8%	0.1%
Resto de las transferencias directas /1	30.3%	25.7%	56.1%	37.3%	6.7%	0.0%	29.4%	25.4%	54.8%	38.3%	6.8%	0.0%
<b>Transferencias en Especie</b>	19.2%	20.4%	39.6%	42.7%	17.4%	0.2%	19.1%	21.0%	40.1%	43.8%	16.0%	0.2%
Educación (total)	23.9%	23.7%	47.6%	41.8%	10.5%	0.0%	24.4%	24.3%	48.7%	42.2%	9.0%	0.0%
Educación Parvularia	26.7%	25.0%	51.8%	40.3%	8.0%	0.0%	30.4%	25.3%	55.6%	37.9%	6.5%	0.0%
Educación Básica	28.1%	26.1%	54.2%	38.8%	7.0%	0.0%	26.6%	25.8%	52.4%	40.4%	7.2%	0.0%
Educación Media	14.5%	20.7%	35.2%	50.9%	13.9%	0.0%	16.4%	22.3%	38.8%	49.6%	11.6%	0.0%
Educación Terciaria	1.5%	6.1%	7.7%	53.6%	38.7%	0.1%	2.1%	7.7%	9.8%	57.1%	33.1%	0.0%
Salud (total)	15.8%	18.0%	33.8%	43.4%	22.4%	0.4%	15.7%	18.9%	34.6%	44.7%	20.3%	0.3%
<b>Subsidios indirectos (transporte, electricidad y agua)</b>	8.2%	13.4%	21.7%	44.4%	32.6%	1.3%	12.5%	18.3%	30.8%	47.5%	21.4%	0.3%
<b>Pensiones contributivas</b>	1.0%	4.1%	5.1%	25.2%	62.1%	7.7%	4.7%	11.0%	15.7%	42.1%	41.0%	1.2%
<b>Ingreso</b>	4.7%	9.4%	14.1%	38.8%	43.5%	3.6%	4.7%	9.4%	14.1%	38.8%	43.5%	3.6%
<b>Población</b>	19.2%	20.1%	39.3%	42.5%	17.8%	0.3%	19.2%	20.1%	39.3%	42.5%	17.8%	0.3%

1/ Incluye Paquete agrícola, Paquete escolar, Programa de alimentación escolar.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y Cuentas Nacionales

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

### **La política fiscal posee efectos sobre la desigualdad y la pobreza, pero su impacto es reducido.**

Cuando se le compara con otros países dentro y fuera de la región, El Salvador tiene un gobierno de tamaño de mediano a pequeño. Sin embargo, al comparar los resultados con economías incluso con un nivel similar de ingreso por habitante en poder de compra, la reducción en la pobreza y la desigualdad es pequeña en relación con su nivel, por lo que hay espacio para incidir más y elevar la incidencia con los recursos actuales. En este sentido, los resultados sobre la pobreza y desigualdad pueden ser más profundos, reorientando fondos desde otros rubros del gasto público, o de las transferencias y subsidios que llegan a los hogares de mayores ingresos hacia el gasto en el área social, siempre que su gestión eleve su efectividad y se aumente la eficiencia de los programas o las transferencias directas, asegurando una mejor focalización.

### **El Salvador redistribuye ligeramente menos en relación con la tendencia general de países con igual poder de compra de ingreso por habitante.**

Las transferencias e impuestos directos combinados reducen la desigualdad en un punto porcentual. Cuando se le agrega a estos el efecto de los subsidios indirectos y los impuestos al consumo, el efecto es ligeramente más igualador. Finalmente, añadiendo el impacto del gasto público en educación y salud, el coeficiente de Gini se reduce en 3.6 puntos porcentuales, con lo cual el país redistribuye ligeramente menos que lo que la línea de tendencia predice para un país de similar ingreso bruto por habitante, medido en poder de paridad de compra.

En general, por el lado de los ingresos, los impuestos directos a las personas físicas y las contribuciones a la seguridad social para salud son progresivos; los impuestos indirectos en su conjunto son neutrales desde el punto de vista distributivo. Por el lado de los gastos, las transferencias directas, tomando en consideración los programas sociales evaluados tales como: Comunidades Solidarias Rurales, Pensión Básica Universal, PATI, el paquete escolar, el programa de alimentación escolar, y el paquete agrícola, son progresivos en términos absolutos; es decir, el monto por individuo disminuye con el ingreso. Sin embargo, el gasto en estos programas es pequeño: un total de 1.3% del gasto primario y un 0.3% del PIB.

Los subsidios resultaron progresivos en términos relativos, en mayor medida por los subsidios a la electricidad para consumos menores de 99 kwh y del gas. Por su parte, el subsidio del agua, hasta el decil 5 o para la mitad de la población de menores ingresos, y el subsidio al transporte público, resultan regresivos, aunque el resultado de este último debe tomarse con cautela, por la concentración de beneficiarios en las áreas urbanas, donde hay un costo de vida mayor.

En relación con salud, lo asignado es progresivo solo en términos relativos; el gasto en salud pública no contributiva es progresivo en términos absolutos. Por su parte, la educación básica y parvularia son progresivas en términos absolutos, mientras que la educación media es neutra en términos absolutos, o en otras palabras todos reciben aproximadamente el mismo nivel de gasto por individuo. La educación terciaria resultó neutral en términos relativos y su porcentaje de incidencia bajo.

**La política fiscal tiene poca incidencia en la reducción de la pobreza.** A pesar de que las transferencias directas están bien focalizadas, su cobertura dentro de los más pobres es baja y, además representa una proporción pequeña del gasto primario. En este sentido, incluyendo el efecto de los

impuestos indirectos netos de subsidios, la pobreza extrema prácticamente queda igual mientras que la pobreza total aumenta, al compararla con la que se obtiene con el ingreso de mercado utilizando tanto líneas de pobreza internacionales o nacionales.

A pesar del poco efecto observado en la reducción de pobreza extrema medida con el ingreso post-fiscal, es decir, después de pagados los impuestos y recibidos los subsidios indirectos, con respecto a la línea internacional de US\$2.5 (paridad de compra), el país sale mejor relativamente, comparando los resultados con otras economías de la región que aplicaron la misma metodología; en el sentido que la pobreza aumentó en otros países, incluyendo un país de considerable mayor ingreso por habitante como Brasil, mientras que en El Salvador la pobreza prácticamente se mantuvo.

Por un lado, una porción importante de los beneficios de las transferencias directas llega al grupo de hogares con ingresos entre 4 y 10 dólares diarios en paridad de compra; es decir, a los que se ha denominado como 'grupos vulnerables'. Sin embargo, el principal factor del bajo impacto de las transferencias directas, en relación con la reducción de la pobreza es su baja cobertura porque el porcentaje de beneficiarios con ingresos debajo de la línea internacional de U\$2.5 dólares PPA por día es reducido: sólo un 26.6% recibe alguna transferencia directa.

### *Recomendaciones*

**Expandir los beneficiarios y la cobertura de los programas sociales focalizados que hayan probado ser efectivos.** Como se ha indicado, fundamentalmente el pequeño resultado en disminución de la pobreza proviene de la característica de las transferencias directas, que a pesar de estar concentradas adolecen de baja cobertura entre los más pobres.

**Mejorar la focalización de los subsidios para reorientar los recursos hacia los más pobres.** Como se ha indicado, a pesar que los subsidios son progresivos en términos relativos, poseen un impacto limitado para reducir la pobreza y la desigualdad debido a que una cantidad de recursos importante, llega a población no pobre. Por lo tanto, es posible mejorar el resultado, reorientando recursos hacia programas que lleguen a los hogares con menos ingresos. Por ejemplo, puesto que los subsidios a la electricidad para hogares con consumos mayores de 99 kWh representan un porcentaje bajo del ingreso que reciben, es decir, que su incidencia relativa es baja, podría pensarse en eliminar este subsidio a esos consumidores, y dedicarlos a gasto social, por ejemplo, para ampliar la cobertura en educación.

**Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud que brinda el Ministerio de Salud, así como la cobertura de educación para los niveles de parvularia y media, sobre todo para los más pobres.** Debido al mayor presupuesto dentro del gasto público total que tienen los servicios de salud y educación, tienen un efecto fuerte en la disminución de la desigualdad; por lo tanto, mejorar su cobertura y calidad, sobre todo entre los más pobres, elevaría el resultado de la política fiscal en la población. Por ejemplo, aumentar la oferta de educación parvularia y media, que son los niveles que presentan menores tasas netas de matrícula, y también ampliar los recursos para salud no contributiva, conduciría a un mayor impacto en reducción de la desigualdad.

## 8. REFERENCIAS

- Acevedo, Carlos y Mauricio González Orellana. 2003. El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política para Incrementar la Recaudación. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región II. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvaredo, Facundo and Juliana Londoño Vélez. 2013. High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010. CEQ Working Paper No. 12, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, March.
- Amábile, Florencia, Marisa Bucheli and Máximo Rossi. 2014. Inequality and Poverty in Uruguay by Race: The Impact of Fiscal Policies. CEQ Working Paper No. 19, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, February.
- Banco de Desarrollo de El Salvador. 2012. Informe Operativo Anual Fideicomiso de Obligaciones Previsionales. El Salvador.
- Barreix Alberto, Bés Martín y Jerónimo Roca. 2009. Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beckerman, Wilfred. 1979. "The impact of income maintenance payments on poverty in Britain, 1975", Economic Journal 89.
- Burdín, Gabriel, Fernando Esponda, and Andrea Vigorito. 2014. Inequality and top incomes in Uruguay: a comparison between household surveys and income tax micro-data. CEQ Working Paper No. 21, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, May.
- Bucheli, Marisa and Nora Lustig, Máximo Rossi and Florencia Amábile. 2013. Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay. CEQ Working Paper No. 10, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED July 2013.
- Cabrera, Maynor, Nora Lustig and Hilcías Morán. 2014. Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala. CEQ Working Paper No. 20, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue.
- Cubero Rodrigo and Ivanna Vladkova Hollar. 2010. Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America. IMF Working Paper. International Monetary Fund.
- Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini. 2013. "Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente". Documento de Trabajo 142, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Duclos, Jean-Yves and Adbelfrim Araar. 2006. Poverty and Equity: Measurement, Policy, and Estimation with DAD, New York: Springer and International Development Research Centre.
- Ferreira, Francisco, Julián Messina, Jamele Rigolini and Renos Vakis. 2012. *Socio-Economic Mobility and the Rise of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*. World Bank. Regional Flagship Report for Latin America and the Caribbean.

- FLACSO, MINEC, PNUD. 2010. Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 2. Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios. El Salvador. San Salvador
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. 2012. Memoria de Labores enero- diciembre 2011. El Salvador.
- Fondo Monetario Internacional. 2014. Perspectivas Económicas, Las Américas Desafíos crecientes, Fondo Monetario Internacional. Abril, 2014.
- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2013. The Effects of Brazil's High Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income. CEQ Working Paper No. 7, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED May 2013.
- Higgins, Sean and Nora Lustig, Julio Ramirez and Billy Swanson. 2013. Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay. CEQ Working Paper No. 11, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, November.
- Higgins, Sean and Nora Lustig. 2013. Measuring Impoverishment: An Overlooked Dimension of Fiscal Incidence. CEQ Working Paper No. 14, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, April.
- Higgins, Sean, Nora Lustig, Whitney Ruble and Tim Smeeding. 2013. Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States. CEQ Working Paper No. 16, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, November.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). 2009. Análisis de incidencia fiscal de la política fiscal en 2006.
- Immervoll, Herwig, Horacio Levy, José Ricardo Nogueira, Cathal O'Donoghue, and Rozane Bezerra de Siqueira. 2009. "The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty." Poverty, Inequality, and Policy in Latin America. Eds. Stephan Klasen, and Felicitas Nowak-Lehmann. Cambridge: Mass.: MIT Press. 271-302.
- Jaramillo Baanante, Miguel. 2013. The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru. CEQ Working Paper No. 9, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED May 2013.
- Lambert, Peter. 1985. "On the redistributive effect of taxes and benefits", *Scottish Journal of Political Economy* 32(1): 39-54.
- López-Calva, Luis F., Nora Lustig, John Scott y Andrés Castañeda. 2014. Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay. CEQ Working Paper No. 17, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED March.
- López-Calva, Luis F. and Ortiz-Juarez, Eduardo. 2011. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class". Policy Research Working Paper 5902. Washington, D.C.: World Bank.

- Lustig and Higgins. 2013. "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the incidence of social spending, subsidies and taxes". CEQ Working Paper No. 1, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue.
- Lustig, Nora and Carola Pessino. 2013. Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions. CEQ Working Paper No. 5, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED August 2013.
- Lustig, Nora and George Gray Molina, Sean Higgins, Miguel Jaramillo, Wilson Jiménez, Veronica Paz, Claudiney Pereira, Carola Pessino, John Scott, and Ernesto Yañez. 2012. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results. CEQ Working Paper No. 3, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, August.
- Lustig, Nora and Marcela Melendez. 2014a. "The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia." CEQ Working Paper No 24, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue. Forthcoming.
- Lustig, Nora and Sean Higgins. 2013. Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: A New Approach. CEQ Working Paper No. 4, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.
- Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2013. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview. CEQ Working Paper No. 13, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, August.
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva and Eduardo Ortiz-Juárez. 2014b. "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America", Tulane University.
- Lustig Nora, Rodrigo Aranda and Ali Enami. 2014c. Measuring the Contribution of Taxes and Transfers to Changes in Inequality and Poverty: How to Address Path Dependency. CEQ Working Paper No. 25, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue. Forthcoming.
- Lustig, Nora. 2013. Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire. CEQ Working Paper No. 2, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.
- Lustig, Nora. 2014a. Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay. CEQ Working Paper No. 22, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue. Forthcoming.
- Lustig, Nora. 2014b. "Taxes, Transfers, Inequality and the Poor in the Developing World. Round 1." CEQ Working Paper No. 23, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue. Forthcoming.
- Melinsky, Eduardo. 2009. "Diagnóstico sobre el impacto del Sistema Previsional en la sostenibilidad fiscal del país como también en su incidencia en la población -cobertura del sistema previsional- y Propuestas de Política". Octubre 2008- junio 2009.



- Ministerio de Economía, varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.
- Ministerio de Educación. 2012. La educación de El Salvador en cifras, período 2004-2011. Dirección de Planificación, Gerencia de Monitoreo y Estadística. El Salvador.
- Ministerio de Educación. 2012. Memoria de Labores 2011-2012. Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Educación. 2011. Cifras actualizadas de la educación de El Salvador. Dirección de Planificación, Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística. El Salvador.
- Ministerio de Hacienda. 2011. Informe de la gestión financiera del Estado. Ejercicio Financiero Fiscal. San Salvador.
- Ministerio de Salud. 2013. Informe de Labores 2012-2013. El Salvador, junio de 2013.
- Paz Arauco, Verónica, George Gray Molina, Wilson Jiménez Pozo, and Ernesto Yáñez Aguilar. 2013. Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia. CEQ Working Paper No. 6, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED April.
- Sauma, Juan Diego Trejos. 2014. Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa. CEQ Working Paper No. 18, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. 2014. Balance Social 2009-2013, San Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. 2013. El camino del cambio en El Salvador, Legados de cuatro años de gestión. San Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. 2012. El camino del cambio en El Salvador, creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa. San Salvador.
- Superintendencia de Pensiones. 2010. El Sistema de Ahorro para Pensiones: 10 años de existencia. El Salvador.
- Scott, John. 2013. Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System. CEQ Working Paper No. 8, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED July 2013.
- Tanzi, Vito. 2013. Tax Reform in Latin America: A long term assessment. CEQ Working Paper No. 15, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, April.
- Viceministerio de Transporte. 2010. "Estrategia para la Planificación del Nuevo Sistema de Transporte Público", Informe 1, Diagnóstico de consultoría individual internacional No. CO 022/2010.



## CEQ WORKING PAPER SERIES

### WORKING PAPER NO. 1

Lustig, Nora and Sean Higgins. 2013. *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook*. CEQ Working Paper No. 1, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, September.

### WORKING PAPER NO. 2

Lustig, Nora. 2013. *Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire*. CEQ Working Paper No. 2, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

### WORKING PAPER NO. 3

Lustig, Nora and George Gray Molina, Sean Higgins, Miguel Jaramillo, Wilson Jiménez, Veronica Paz, Claudiney Pereira, Carola Pessino, John Scott, and Ernesto Yáñez. 2012. *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results*. CEQ Working Paper No. 3, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, August.

### WORKING PAPER NO. 4: [REVISED as CEQ WP 33](#)

Lustig, Nora and Sean Higgins. 2013. *Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: A New Approach*. CEQ Working Paper No. 4, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

### WORKING PAPER NO. 5

Lustig, Nora and Carola Pessino. 2013. *Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions*. CEQ Working Paper No. 5, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED August 2013.

### WORKING PAPER NO. 6

Paz Arauco, Verónica, George Gray Molina, Wilson Jiménez Pozo, and Ernesto Yáñez Aguilar. 2013. *Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia*. CEQ Working Paper No. 6, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED April.

### WORKING PAPER NO. 7

Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2013. *The Effects of Brazil's High Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income*. CEQ Working Paper No. 7, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED May 2013.

### WORKING PAPER NO. 8

Scott, John. 2013. *Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System*. CEQ Working Paper No. 8, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED July 2013.

WORKING PAPER NO. 9

Jaramillo Baanante, Miguel. 2013. *The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru*. CEQ Working Paper No. 9, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED May 2013.

WORKING PAPER NO. 10

Bucheli, Marisa and Nora Lustig, Máximo Rossi and Florencia Amábile. 2013. *Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay*. CEQ Working Paper No. 10, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED July 2013.

WORKING PAPER NO. 11

Higgins, Sean and Nora Lustig, Julio Ramirez and Billy Swanson. 2013. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay*. CEQ Working Paper No. 11, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, November.

WORKING PAPER NO. 12

Alvaredo, Facundo and Juliana Londoño Vélez. 2013. *High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010*. CEQ Working Paper No. 12, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, March.

WORKING PAPER NO. 13 English

Lustig, Nora, and Carola Pessino and John Scott. 2013. *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview*. CEQ Working Paper No. 13, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED August.

WORKING PAPER NO. 13 Spanish

Lustig, Nora, and Carola Pessino and John Scott. 2014. *El Impacto del Sistema Tributario y del Gasto Social sobre la Desigualdad y la Pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay: un Panorama General*. CEQ Working Paper No. 13, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, December.

WORKING PAPER NO. 14: [REVISED as CEQ WP 33](#)

Higgins, Sean and Nora Lustig. 2013. *Measuring Impoverishment: An Overlooked Dimension of Fiscal Incidence*. CEQ Working Paper No. 14, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, April.

WORKING PAPER NO. 15

Tanzi, Vito. 2013. *Tax Reform in Latin America: A long term assessment*. CEQ Working Paper No. 15, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, April.

WORKING PAPER NO. 16

Higgins, Sean, Nora Lustig, Whitney Ruble and Tim Smeeding. 2013. *Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States*. CEQ Working Paper No. 16, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, November.

WORKING PAPER NO. 17

López-Calva, Luis F., Nora Lustig, John Scott y Andrés Castañeda. 2014. *Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay*. CEQ Working Paper No. 17, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED March.

WORKING PAPER NO. 18 Spanish

Sauma, Juan Diego Trejos. 2014. [\*Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica\*](#). CEQ Working Paper No. 18, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

WORKING PAPER NO. 18 English

Sauma, Juan Diego Trejos. 2014. [\*Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa\*](#). CEQ Working Paper No. 18, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

WORKING PAPER NO. 19

Bucheli, Marisa, Máximo Rossi and Florencia Amábile. 2015. [\*Inequality and Poverty in Uruguay by Race: The Impact of Fiscal Policies\*](#). CEQ Working Paper No. 19, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, REVISED February.

WORKING PAPER NO. 20

Cabrera, Maynor, Nora Lustig and Hilcías Morán. 2014. [\*Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala\*](#). CEQ Working Paper No. 20, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, October.

WORKING PAPER NO. 21

Burdín, Gabriel, Fernando Esponda, and Andrea Vigorito. 2014. [\*Inequality and top incomes in Uruguay: a comparison between household surveys and income tax micro-data\*](#). CEQ Working Paper No. 21, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, May.

WORKING PAPER NO. 22

Lustig, Nora. 2015. [\*Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay\*](#). CEQ Working Paper No. 22, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

WORKING PAPER NO. 26

Beneke, Margarita, Nora Lustig y José Andrés Oliva. 2015. [\*El impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza en El Salvador\*](#). CEQ Working Paper No. 26, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, March.

WORKING PAPER NO. 27

Bucheli, Marisa. 2015. [\*Public transfers and poverty reduction: an evaluation of program contribution to the exit rate from poverty of children and the elderly\*](#). CEQ Working Paper No. 27, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

WORKING PAPER NO. 28

Llerena Pinto, Freddy Paul, María Christina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saá Daza, and María Andrea Llerena Pinto. 2015. [\*Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador\*](#). CEQ Working Paper No. 28, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, February.

WORKING PAPER NO. 29

Inchauste, Gabriela, Nora Lustig, Mashekwa Maboshe, Catriona Purfield, and Ingrid Woolard. 2015. [\*The Distributional Impact of Fiscal Policy in South Africa\*](#). CEQ Working Paper No. 29, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, February.

WORKING PAPER NO. 30

Lustig, Nora. 2015. *[The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment to Equity Project.](#)* CEQ Working Paper No. 30, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, February.

WORKING PAPER NO. 33

Higgins, Sean and Nora Lustig. 2015. *[Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?](#)* CEQ Working Paper No. 33, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, April 8.

<http://www.commitmentoequity.org>

# ¿Qué es CEQ?

Dirigido por Nora Lustig (Tulane University), el proyecto Compromiso por la Equidad (CEQ) está diseñado para analizar el impacto del sistema tributario y del gasto social sobre la desigualdad y la pobreza a fin de brindar a gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales de fundamentos que contribuyan en sus esfuerzos por construir sociedades más equitativas. CEQ Latinoamérica es un proyecto conjunto del Dialogo Interamericano (IAD) y del Centro Interamericano de Política e Investigación (CIPR) y del Departamento de Economía de la Universidad de Tulane. El proyecto ha recibido apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Fundación General Electric, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/DRALC) y del Banco Mundial (BM). <http://commitmenttoequity.org>



**COMMITMENT  
TO EQUITY**

The CEQ logo is a stylized graphical representation of a Lorenz curve for a fairly unequal distribution of income (the bottom part of the C, below the diagonal) and a concentration curve for a very progressive transfer (the top part of the C).