



**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**

*Nora Lustig, Florencia Mábile, Marisa Bucheli, George Gray Molina, Sean Higgins,
Miguel Jaramillo, Wilson Jiménez, Veronica Paz Arauco, Claudiney Pereira, Carola
Pessino, Máximo Rossi, John Scott y Ernesto Yáñez Aguilar*

COMMITMENT TO EQUITY

Documento de Trabajo No. 13

Octubre 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

Nora Lustig, Florencia Amábile, Marisa Bucheli, George Gray Molina, Sean Higgins, Miguel Jaramillo, Wilson Jiménez Pozo, Veronica Paz Arauco, Claudiney Pereira, Carola Pessino, Máximo Rossi, John Scotty Ernesto Yáñez Aguilar.¹

OCTUBRE 2014

VERSIÓN ORIGINAL EN INGLÉS AGOSTO 2013

RESUMEN

¿Cuánta redistribución y reducción de pobreza puede lograrse a través del gasto social, subsidios e impuestos en América Latina? Los análisis estándar de incidencia fiscal aplicados en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay, con base en una metodología que permite comparación entre ellos, arroja los siguientes resultados: Los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen significativamente la desigualdad y la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay y en menor medida en Bolivia, México y Perú. Si bien los impuestos directos son progresivos, su impacto en la redistribución del ingreso es limitado debido a que representan una pequeña proporción del PIB. Las transferencias monetarias son altamente progresivas en términos absolutos, excepto en Bolivia, donde los programas no se focalizan. Los impuestos indirectos prácticamente anulan el efecto positivo que tienen las transferencias monetarias sobre la reducción de la pobreza en Bolivia y Brasil. Cuando se incluyen las transferencias el valor monetizado de los servicios públicos en educación y salud, valuadas a costos del gobierno, éstas reducen la desigualdad en mucho mayor medida que las transferencias monetarias, lo cual refleja en gran medida su mayor tamaño en términos relativos.

Palabras clave: incidencia fiscal, desigualdad, pobreza, impuestos, gasto social, América Latina

Códigos JEL: H22, I3, O1

¹ Nora Lustig es Profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana, Universidad de Tulane (Departamento de Economía; Stone Center for Latin American Studies y CIPR); e investigadora no residente del Center for Global Development y del Inter-American Dialogue. Todas las otras afiliaciones están disponibles en www.commitmenttoequity.org.

Una versión resumida de este trabajo aparecerá como introducción en Lustig, Nora, Carola Pessino, y John Scott, editores, *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America*, Número especial, *Public Finance Review*, próxima publicación.

Los valores aquí presentados pueden diferir de aquellos mostrados en los documentos de trabajo publicados en www.commitmenttoequity.org. Si difieren, los valores de este documento preceden por ser los más actualizados.

Nuestro agradecimiento a Dan Teles, Nicole Florack, Sebastián Molina y Juan Carlos Monterrey, por su excelente trabajo en la preparación de este resumen y de los documentos de antecedentes (background papers). Igualmente agradecemos a Samantha Greenspun, Emily Travis, Dustin Wonnell y Rodrigo Aranda quienes contribuyeron al proyecto en diferentes puntos en el tiempo.

1 INTRODUCCIÓN

Aunque la desigualdad ha disminuido desde el año 2000 a la fecha (Lustig, López-Calvay Ortiz-Juarez, 2013), América Latina sigue siendo una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo (Ferreira y Ravallion, 2008). Las tasas de pobreza —aunque no de las más altas— son elevadas considerando el nivel de PIB per cápita de la región (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 43). En consecuencia, el grado en el cual los gobiernos utilizan el sistema tributario y el gasto público para reducir niveles persistentes de desigualdad y pobreza, tiene especial importancia.¹ El presente documento resume los principales resultados de la aplicación del análisis estándar de incidencia tributaria y de beneficios con el fin de estimar el efecto de impuestos directos, subsidios e impuestos indirectos así como del gasto social (transferencias monetarias y no monetarias; estas últimas también denominadas “en especie”) sobre la desigualdad y la pobreza en seis países: Argentina (Lustig y Pessino), Bolivia (Paz Arauco et al.), Brasil (Higgins and Pereira), México (Scott), Perú (Jaramillo) y Uruguay (Bucheli et al.) —todos a publicarse próximamente—. Es importante destacar que el estudio de Argentina no incluye el efecto de los impuestos.

En este documento se presentan las características generales de la metodología utilizada en los análisis del presente análisis y se destacan sus principales resultados. En los seis países se aplica una metodología común utilizando microdatos provenientes de encuestas de hogares. En los casos de Bolivia (2009), Brasil (2009), Perú (2009) y Uruguay (2009) el análisis se centra en la incidencia promedio para un año reciente. Por su parte, en Argentina (2003, 2006, 2009) y México (2008, 2010) se analiza cómo cambió la incidencia durante un período de tiempo determinado.² Cabe destacar que, como es común en la mayoría de los análisis de incidencia tributaria y de beneficios, no se modela el comportamiento, ciclo de vida, o efectos de equilibrio general. Con excepción de Argentina, tampoco se analiza la sostenibilidad macroeconómica del sistema tributario ni del gasto social. Pese a tales salvedades (comúnmente encontradas también en otros estudios de incidencia fiscal), estos análisis de incidencia fiscal se encuentran actualmente entre los más detallados, exhaustivos y comparables para los países de América Latina. Es importante mencionar que hay total transparencia cuando la comparabilidad no es estricta. En contraste con algunas de las publicaciones existentes, estos análisis de incidencia también destacan por llevar al mínimo el uso de fuentes secundarias.³

2 CONCEPTOS, DEFINICIONES Y DATOS

i Ingreso de Mercado, de Mercado Neto, Disponible, Post-fiscal y Final: Definiciones y Medición

En el análisis de incidencia se utilizan cinco conceptos de ingreso: de mercado, de mercado neto, disponible, post-fiscal y final.⁴ El *ingreso de mercado*⁵ es el ingreso corriente total antes de impuestos,⁶ 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);⁷ la renta o ingreso imputado por la vivienda ocupada por el propietario; las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas

¹ Ver por ejemplo, Birdsall, de la Torre, y Menezes (2008).

² Aunque la encuesta de hogares de Argentina cubre sólo las áreas urbanas, debido a las razones explicadas en Lustig y Pessino (de próxima publicación) se considera que el análisis es representativo de todo el país.

³ Breceda, Rigolini, y Saavedra (2008) y, especialmente, Goñi, López, y Servén (2011) se basan sustancialmente en fuentes secundarias para su análisis de incidencia.

⁴ Para mayor detalle sobre conceptos y definiciones, ver Lustig y Higgins (2013).

⁵ El ingreso de mercado también se conoce como ingreso primario.

⁶ 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.

⁷ 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 México), por lo tanto, se optó por no usarlos.

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 así como toda contribución a seguridad social exceptuando la parte correspondiente a pensiones.⁸ 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). El *ingreso post-fiscal* es definido como el ingreso disponible más los subsidios indirectos, menos los impuestos indirectos (e.g. impuesto al valor agregado o IVA, impuesto a las ventas, etc.). El *ingreso final* se define 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.⁹ Finalmente, el *ingreso final** se define 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. Para una descripción más detallada sobre cómo se construye cada concepto de ingreso en los seis países, vea el Apéndice Estadístico, disponible a solicitud.¹⁰

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 (Breceda, Rigolini y Saavedra, 2008; Immervoll et al., 2009); pero también a favor de la segunda, especialmente en sistemas con un gran componente subsidiado (Goñi, López y Servén, 2011; Immervoll et al., 2009; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006; Silveira et al., 2011). 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 así como un *análisis de sensibilidad* donde las pensiones son tratadas como transferencias del gobierno.¹¹ Cabe destacar que los resultados presentados aquí consideran el escenario de referencia. Un análisis de los efectos de tratar las pensiones como transferencias se incluye al final de este documento. Resultados más detallados del análisis de sensibilidad se pueden encontrar en el Apéndice Estadístico, a mencionado.

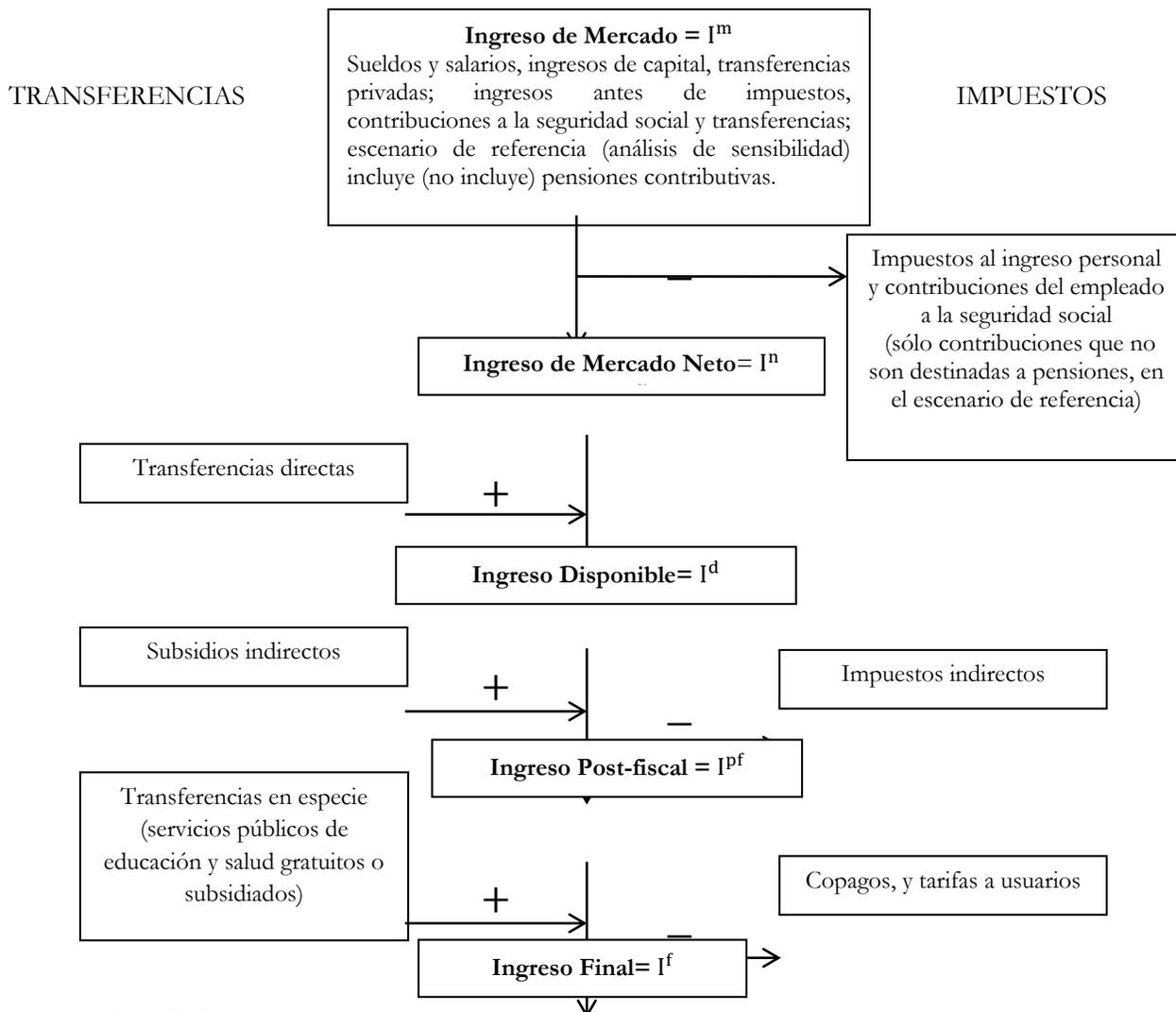
⁸ Dado que las pensiones contributivas se tratan como parte del ingreso de mercado, la parte de las contribuciones de seguridad social que corresponde a pensiones se tratan como “ahorros.”

⁹ 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.

¹⁰ Los estudios excluyen los impuestos sobre sociedades y comercio internacional, algunas categorías de gasto (como inversión en infraestructura incluyendo servicios urbanos y caminos rurales que beneficien a las personas en pobreza) y otros bienes públicos.

¹¹ Immervoll et al. (2009) también realiza el análisis bajo estos dos escenarios.

DIAGRAMA 1. DEFINICIONES DE CONCEPTOS DE INGRESO



Fuente: Lustig y Higgins (2013).

Nota: en algunos casos se presentan los resultados para el “ingreso final*” el cual es definido como el ingreso disponible más las transferencias en especie, menos los copagos y tarifas a usuarios.

ii Progresividad y Regresividad de los Impuestos y del Gasto Público: Definiciones

Para determinar si un impuesto o transferencia es progresivo(a) por lo general se utilizan curvas y coeficientes de concentración y el índice de Kakwani (1997), entre otras medidas. En la literatura de análisis de incidencia fiscal, los términos “progresivo” y “regresivo” son usados en dos sentidos —hecho que puede causar confusión—. La progresividad/regresividad de una transferencia puede ser medida en términos absolutos al comparar el monto de las transferencias entre cuantiles (quintiles, deciles, etc.) de ingreso, o en términos relativos al comparar, para cada cuantil, las transferencias como porcentaje del ingreso (pre-transferencias). En la literatura sobre incidencia tributaria, donde se originó el uso fiscal de los términos “progresivo” y “regresivo”, éstos se utilizan exclusivamente en el sentido relativo, mientras que en la literatura sobre incidencia de beneficios sociales (y beneficios tributarios) se utilizan ambas

definiciones.¹²

En este documento se define como progresiva a cualquier transferencia que aumente la igualdad. Esto es consistente con la literatura de incidencia tributaria y con un principio intuitivamente atractivo: una transferencia o impuesto es definido como progresivo (regresivo) si genera una distribución menos (más) desigual que la distribución del ingreso de mercado. Por ende, se distingue entre progresivo en términos absolutos y progresivos en términos relativos.

Es importante señalar, sin embargo, que la clasificación de programas en términos de su grado de progresividad no implica una jerarquización de sus méritos como instrumentos de redistribución puesto que hay otras características relevantes a tener en cuenta en una evaluación comparativa de la eficacia redistributiva, tales como los efectos de cobertura y de comportamiento.

iii Supuestos de Transferencia de Carga Tributaria

Acorde con otros análisis convencionales de incidencia tributaria, en este documento se considera que la carga económica de los impuestos directos sobre la renta personal es asumida por el beneficiario de la renta; la carga económica de los impuestos a la nómina y la seguridad social recae en su totalidad sobre los trabajadores y la carga económica de los impuestos al consumo se traslada hacia los consumidores. Aunque estos supuestos son fuertes, pues en esencia implican que tanto la oferta de trabajo como la demanda por bienes y servicios son perfectamente inelásticas, en la práctica brindan una aproximación razonable.¹³

La evasión de impuestos directos e impuestos sobre la nómina es considerada en el análisis bajo el supuesto que las personas que no participan en el sistema de seguridad social contributivo no pagan impuestos sobre la renta o a la nómina (la encuesta de Brasil incluye una pregunta sobre el pago de impuestos, por lo que la evasión se considera como la reportada en la encuesta). En el caso de los impuestos indirectos (al consumo), los supuestos para considerar la evasión varían. En Bolivia se asumió que las compras realizadas en establecimientos del sector informal evaden estos impuestos, tanto en zonas urbanas como en rurales, pero el resto de las compras rurales los incluyen. En Brasil la tasa de impuestos indirectos para cada tipo de bien o servicio se obtuvo de una fuente secundaria que estimó las tasas efectivas teniendo en cuenta la evasión, pero no la distribución de esta evasión. En México se asumió que todas las compras en las zonas rurales y en el sector informal de los centros urbanos evaden impuestos indirectos, pero el estudio también incluye los resultados de un análisis de sensibilidad que asume cero informalidad en impuestos indirectos. En Perú se consideró que todas las compras realizadas en localidades con 100 hogares o menos y en los establecimientos del sector informal, tanto urbanos como rurales, evaden impuestos indirectos. En Uruguay la tasa legal del IVA se aplicó a cada compra independientemente del lugar de compra o localización rural y urbana. Para Brasil y Uruguay, el análisis puede sobrestimar el impacto y la regresividad de los impuestos indirectos, mientras que para México y Perú podría subestimar estos efectos. Tener en cuenta la informalidad en el análisis puede ser más importante en algunos países que en otros,

¹² Lindert, Skoufias, y Shapiro (2006), por ejemplo, definen como progresiva a cualquier transferencia que aumente la igualdad y distinguen entre aquellas que son progresivas en términos absolutos y aquellas que lo son en términos relativos. O'Donnell et al. (2008) también definen como progresiva a cualquier transferencia que aumente la igualdad, pero distinguen entre débilmente progresiva (progresiva en términos relativos) y fuertemente progresiva (progresiva en términos absolutos). Scott (2011) usa el término progresivo sólo para transferencias que son progresivas en términos absolutos; transferencias regresivas son aquellas que son progresivas sólo en términos relativos (aunque aumenten la igualdad) o absolutamente regresivas (aumentan la desigualdad). Wagstaff (2012) usa los términos “pro-pobre” para transferencias que son progresivas en términos absolutos y “pro-ricos” para transferencias que son progresivas en términos relativos (o absolutamente regresivas). Lambert (2002) usa un lenguaje opuesto al referirse al término progresivo (regresivo) cuando la transferencia relativa aumenta (disminuye) con el ingreso porque la proporción recibida aumenta (disminuye) con el ingreso. Es decir, Lambert elige no relacionar el término “progresivo” con transferencias que aumentan la igualdad.

¹³ Por ejemplo, Martínez-Vásquez (2008, p. 123) encuentra que “...los resultados obtenidos con supuestos más realistas y laboriosos sobre las elasticidades tienden a generar resultados similares.”

dependiendo de la magnitud real de la informalidad. Por tanto, se debe tener cautela al comparar los resultados de los ingresos post-fiscales.

iv Incidencia de Servicios Públicos

Para estimar la incidencia del gasto público en educación y salud se utiliza el denominado enfoque de “incidencia del beneficio o del gasto” o enfoque de “costo del gobierno”. En esencia, se utiliza el costo de los insumos por beneficiario, obtenido a partir de datos administrativos, como estimación del promedio de los beneficios. Este enfoque —también conocido como “clásico” o “no conductual”— es equivalente a preguntar: ¿en cuánto debiese aumentar el ingreso de un hogar si tuviera que pagar por el costo total de un servicio público gratuito o subsidiado?

v Asignación de Impuestos y Beneficios a Nivel de Hogar

La información sobre impuestos directos e indirectos, transferencias monetarias y en especie, así como subsidios, no siempre se puede obtener directamente de las encuestas de hogares. Cuando esto es factible, al proceso se le denomina *método de identificación directa*. Cuando el método directo no es viable, se pueden utilizar métodos de inferencia, simulación o imputación, o una fuente de información alternativa. Como último recurso, se pueden utilizar fuentes secundarias. Los métodos disponibles para asignar impuestos y transferencias están descritos en detalle en Lustig y Higgins (2013).

El método empleado para cada categoría de impuestos y transferencias en el análisis de cada país puede encontrarse en el citado Apéndice Estadístico. El método de *identificación directa* fue el más utilizado, especialmente para las transferencias monetarias. Los impuestos directos al ingreso personal y los impuestos indirectos al consumo fueron simulados (considerando los supuestos de evasión) en todos los casos, con excepción de los impuestos directos en Brasil. Las transferencias en especie fueron imputadas usando el método de costo del gobierno.

vi Indicador de Efectividad Redistributiva

El *indicador de efectividad* es definido como el efecto sobre la desigualdad o pobreza que tienen las transferencias analizadas dividido por el tamaño de éstas en relación al PIB. Aunque el tamaño de las transferencias se mide por su magnitud presupuestaria de acuerdo a cuentas nacionales, se incluyen sólo los programas de transferencias considerados en el análisis de incidencia, ya que por definición son los únicos programas que pueden generar un cambio en el ingreso observado en los datos. Por ejemplo, para las transferencias directas, el indicador de efectividad es la diferencia entre el índice de Gini (o cualquier otro indicador de pobreza o desigualdad) del ingreso de mercado neto y el del ingreso disponible como porcentaje del índice de Gini (o cualquier otro indicador de la pobreza o desigualdad) del ingreso de mercado neto, dividida por el tamaño de las transferencias directas (considerando sólo aquellas incluidas en el análisis de incidencia) como porcentaje del PIB. Para el gasto social total, el indicador de efectividad es la diferencia entre los índices de Gini (o cualquier otro indicador de pobreza o desigualdad) del ingreso de mercado neto y del ingreso final* como porcentaje del índice de Gini (o cualquier otro indicador de pobreza o desigualdad) del ingreso de mercado neto, dividida por el tamaño del gasto social total (considerando sólo las transferencias directas monetarias e indirectas en especie incluidas en el análisis de incidencia) como porcentaje del PIB.

3 PRINCIPALES RESULTADOS

¿Cuánta redistribución y reducción de pobreza se logra en cada país a través del gasto social? ¿Qué tan progresiva es la recaudación de ingresos fiscales y el gasto del gobierno? ¿Cuáles son los factores que limitan el poder redistributivo y de reducción de pobreza de los impuestos y del gasto?

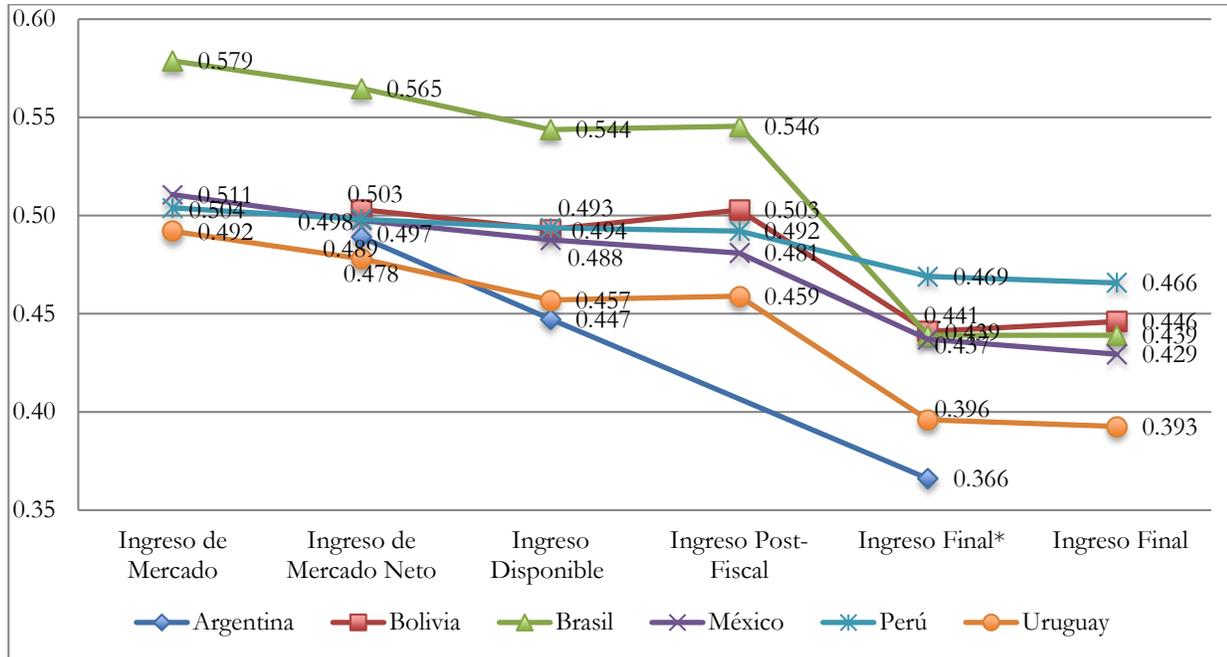
i Reducción de Desigualdad y Pobreza

Los impuestos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad y la pobreza de forma considerable en Argentina¹⁴ y Uruguay, en menor magnitud en México y de forma marginal en Perú. En el caso de Bolivia la desigualdad

¹⁴ En el caso de Argentina el análisis considera sólo las transferencias.

prácticamente no varía, pero aumenta la incidencia de pobreza extrema y moderada que resulta del ingreso post-fiscal en comparación con la del ingreso de mercado. En Brasil, la desigualdad se reduce significativamente, pero la pobreza aumenta (Figuras 1 y 2, Tabla 1).

FIGURA 1. COEFICIENTE DE GINI PARA CADA CONCEPTO DE INGRESO

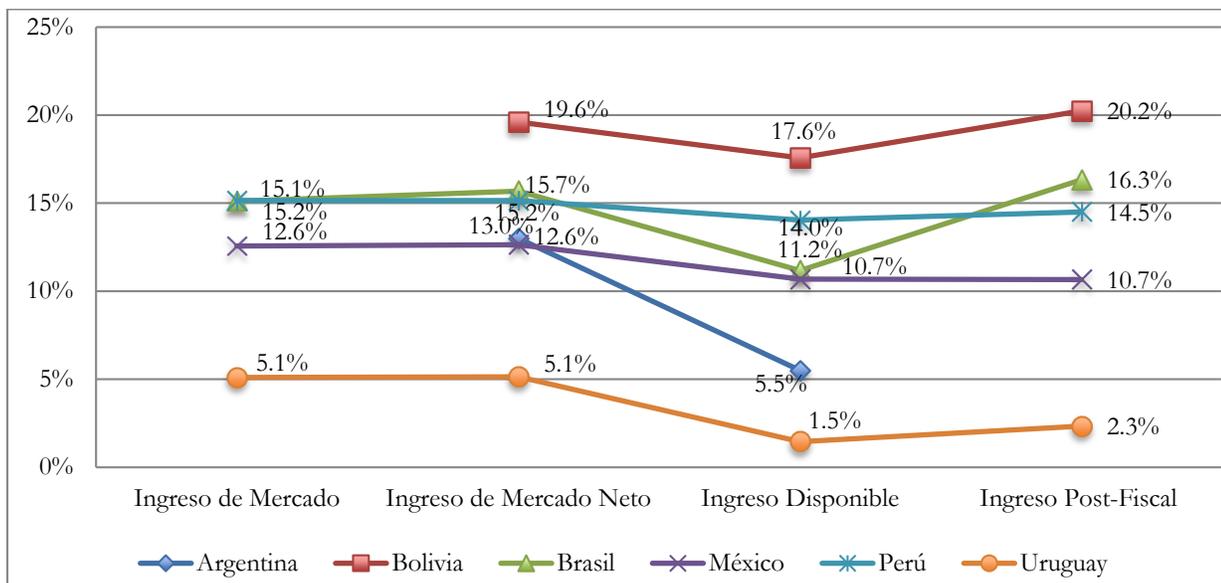


Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

Notas:

- a. Para más información sobre las definiciones de los conceptos de ingreso ver Diagrama 1 y texto relacionado.
- b. El análisis de Argentina no incluye la parte de impuestos. En consecuencia, el índice de Gini del ingreso disponible es bruto de impuestos directos al ingreso personal. Por tanto, los resultados no son estrictamente comparables.

FIGURA 2. INCIDENCIA DE POBREZA EXTREMA (%) PARA CADA CONCEPTO DE INGRESO



Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

Notas:

- a. Para más información sobre las definiciones de los conceptos de ingreso ver Diagrama 1 y texto relacionado.
 b. El análisis de Argentina no incluye la parte de impuestos. En consecuencia, la incidencia de pobreza que resulta del ingreso disponible es bruta de impuestos directos al ingreso personal. Por tanto, los resultados no son estrictamente comparables.

TABLA 1. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD Y EFECTIVIDAD

	Cambio % en el ingreso de mercado neto cra al ingreso de mercado ^a	Cambio % en ingreso disponible cra al ingreso de mercado ^a	Cambio % en el ingreso post-fiscal cra al ingreso de mercado ^a	Cambio % en el ingreso final* cra al ingreso de mercado ^a	Cambio % en el ingreso final cra al ingreso de mercado ^a
Argentina (2009)^b					
Gini	-	-8.6%	-	-25.2%	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	2.3	-	2.1	-
Incidencia de pobreza (%)					
\$2.50 PPA/día	-	-57.7%	-	-	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	15.6	-	-	-
Bolivia (2009)^c					
Gini	-	-2.0%	-0.04%	-12.4%	-11.3%
<i>Indicador de efectividad</i>	-	1	na	0.9	na
Incidencia de pobreza (%)					
\$2.50 PPA/día	-	-10.4%	3.3%	-	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	5.1	na	-	-
Brasil (2009)					
Gini	-2.4%	-6.0%	-5.7%	-24.1%	-24.1%
<i>Indicador de efectividad</i>	-	0.9	na	1.7	na
Incidencia de pobreza (%)					
\$2.50 PPA/día	3.8%	-26.1%	8.1%	-	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	6.9	na	-	-
México (2010)					
Gini	-2.6%	-4.5%	-5.8%	-14.4%	-15.9%
<i>Indicador de efectividad</i>	-	2.1	na	1.4	na
Incidencia de pobreza (%)					
\$2.50 PPA/día	0.6%	-14.9%	-15.1%	-	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	16.0	na	-	-
Perú (2009)					
Gini	-1.1%	-2.0%	-2.4%	-6.9%	-7.6%
<i>Indicador de efectividad</i>	-	2.4	na	1.2	na
Incidencia de pobreza (%)					
\$2.50 PPA/día	0.0%	-7.3%	-4.4%	-	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	20.1	-	-	-
Uruguay (2009)					
Gini	-2.8%	-7.1%	-6.7%	-19.6%	-20.2%
<i>Indicador de efectividad</i>	-	1.9	na	1.6	na
Incidencia de pobreza (%)					
\$2.50 PPA/día	0.7%	-71.5%	-54.1%	-	-
<i>Indicador de efectividad</i>	-	31.7	na	-	-

Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

Notas:

Para más información sobre las definiciones de los conceptos de ingreso ver Diagrama 1 y texto relacionado.

“na” no aplica porque los valores combinan el efecto redistributivo de impuestos y transferencias.

“PPA” es una abreviación de paridad de poder adquisitivo.

a. “cra” es una abreviación de “con respecto a”

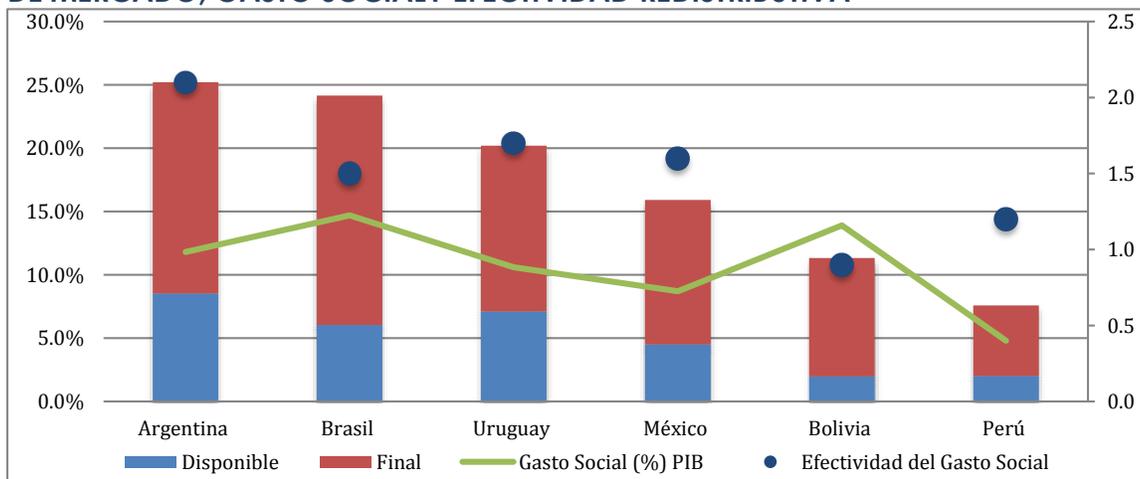
b. El análisis de Argentina no incluye el lado tributario del sistema fiscal, por lo que el cambio porcentual se calcula sobre la base del ingreso de mercado neto. Por tanto, los resultados no son estrictamente comparables para el cambio en el ingreso disponible.

c. En Bolivia, los impuestos directos a la renta son casi nulos (por ejemplo, el ingreso personal no se grava) y el análisis no los incluye. Por tanto, el cambio porcentual se calcula con respecto al ingreso de mercado neto.

Los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad (medida por el índice de Gini y con respecto a la desigualdad en el ingreso de mercado) entre 8.6 por ciento en Argentina (aún sin incluir impuestos directos), 7.1 por ciento en Uruguay, hasta un mínimo de 2 por ciento en Bolivia y Perú. En Brasil y Uruguay, la reducción de la desigualdad en el ingreso disponible se debe principalmente al impacto de las transferencias monetarias. En Perú, el bajo nivel de redistribución proviene tanto de los impuestos directos (1.1 por ciento), como de las transferencias (0.9 por ciento), mientras que en Bolivia (que prácticamente no grava la renta personal), proviene exclusivamente de las transferencias monetarias.

Los impuestos indirectos netos atenúan el impacto redistributivo del sistema fiscal en Bolivia, Brasil y Uruguay, pero no en México y en Perú. Cuando se agrega el efecto de las transferencias en especie (acceso a los servicios gratuitos o casi gratuitos en educación y salud), la desigualdad disminuye sustancialmente en todos los países. Esta disminución oscila desde 25.2, 24.1y 20.2 por ciento en Argentina, Brasil y Uruguay, respectivamente, hasta 7.6 por ciento en Perú. Argentina logra este efecto gracias al tamaño y eficacia redistributiva de su gasto social. Brasil tiene un nivel de eficacia menor, similar al de México y Perú; la gran diferencia en la magnitud del impacto entre estos tres países se explica principalmente por el tamaño del gasto social. Por último, a pesar de gastar mucho menos que Bolivia y no gastar mucho más que México, Uruguay es altamente eficaz en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

FIGURA 3. REDUCCIÓN EN DESIGUALDAD CON RESPECTO AL COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO DE MERCADO, GASTO SOCIAL Y EFECTIVIDAD REDISTRIBUTIVA



Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

Notas:

a. Eficacia medida en el eje de la derecha.

b. Para Argentina, el cambio es con respecto al ingreso de mercado neto y el final corresponde al ingreso final*; es decir, el impacto de los impuestos directos e indirectos (y subsidios indirectos) no fue tomado en cuenta, por lo tanto, los indicadores no son estrictamente comparable con los del resto de los países. La pobreza se mide en términos del ingreso de mercado, de mercado neto, disponible y para el ingreso post-fiscal, debido a que la definición de las líneas de pobreza no incluye los ingresos en especie derivados del acceso a educación y salud gratuitos. En este documento se reporta el impacto de los impuestos y beneficios sobre la pobreza extrema, medida como la proporción de la población con

ingresos menores a la línea internacional de pobreza de \$2.50 por persona al día, ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPA). Las transferencias monetarias tienen un impacto bastante heterogéneo sobre la pobreza entre los países del presente análisis, con una disminución (con respecto al ingreso de mercado) que oscila entre 71.5 por ciento en Uruguay y 7.3 por ciento en Perú. Los impuestos indirectos más que anulan el efecto de las transferencias monetarias sobre la pobreza en Bolivia y Brasil.

Un aspecto importante a ser tomado en consideración es que los indicadores de desigualdad y pobreza tienen algunas restricciones de comparabilidad derivadas principalmente de dos factores. En primer lugar, los supuestos sobre cómo considerar la evasión de impuestos indirectos difieren entre países, como se explicó anteriormente (sección 2.3). En segundo lugar, los análisis de incidencia en Perú y Uruguay no incluyen el impacto de los subsidios indirectos. Además, como se mencionó anteriormente, Argentina no es estrictamente comparable con el resto de los países debido a que el análisis de incidencia en este caso se enfoca sólo en el lado del gasto.

vii Tamaño Presupuestario: Gasto Público Primario como Proporción del PIB

La Tabla 2 presenta la participación porcentual de los impuestos y el gasto con respecto al PIB e identifica qué impuestos y programas de transferencias se incluyeron en el análisis de incidencia con sus respectivos porcentajes (columna AI). Como señalan Lustig et al. (2012), no se puede hablar de un prototipo de incidencia “Latinoamericano”, puesto que los seis países son bastante heterogéneos tanto en términos del tamaño del sector público, como en sus patrones de gasto y poder de recaudación de impuestos. El gasto público como proporción del PIB en Argentina y Brasil, por ejemplo, es similar al de los países de la OCDE, mientras que en México y Perú tal proporción llega a la mitad. Así, en los casos de Argentina y Brasil —y en menor medida en Bolivia y Uruguay— el tamaño del presupuesto del gobierno no es un obstáculo para las intervenciones redistributivas y de reducción de la pobreza. En contraste, en los casos de México y Perú una opción de política relevante podría ser elevar los ingresos fiscales lo suficiente como para aumentar el gasto social como proporción del PIB.

TABLA 2. GASTO PÚBLICO E INGRESOS FISCALES POR CATEGORIAS EN CUENTAS PÚBLICAS Y EN EL ANÁLISIS DE INCIDENCIA (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

Gasto Público e Ingreso Fiscal (como % del PIB)	Argentina (2009)		Bolivia (2009)		Brasil (2009)		México (2010)		Perú (2009) ^m		Uruguay (2009)	
	Total	AI ^a	Total	AI ^a	Total	AI ^a	Total	AI ^a	Total	AI ^a	Total	AI ^a
Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita (US\$ PPA)	14.230		3.919		10.140		14.390		8.390		12.412	
Gasto Público Total^b	43.2%		34.8%		51.2%		25.7%		25.5%		30.8%	
Gasto Público Primario^c	40.6%		33.3%		41.4%		23.7%		24.2%		27.9%	
Gasto Social^d	20.6%	11.8%	14.7%	13.9%	16.2%	14.7%	10.0%	8.7%	8.4%	4.8%	13.0%	10.6%
Total Transferencias Monetarias	3.7%	3.7%	2.0%	2.0%	4.2%	4.2%	1.0%	1.0%	0.4%	0.4%	2.3%	2.3%
Transferencias Monetarias (excluyendo todas las pensiones)	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	3.7%	3.7%	0.8%	0.8%	0.4%	0.4%	1.7%	1.7%
Pensiones No Contributivas ^e	2.9%	2.9%	1.4%	1.4%	0.5%	0.5%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	0.5%	0.5%
Total Transferencias en Especie^f	12.9%	8.1%	11.9%	11.9%	10.5%	10.5%	7.7%	7.7%	5.9%	4.4%	8.4%	8.4%
Educación	6.7%	5.6%	8.3%	8.3%	5.3%	5.3%	4.5%	4.5%	2.8%	2.1%	3.7%	3.7%
de la cual Terciaria	1.3%	1.3%	3.7%	3.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.6%	0.4%	0.8%	0.8%
Salud	6.2%	2.6%	3.6%	3.6%	5.2%	5.2%	3.1%	3.1%	3.1%	2.3%	4.7%	4.7%
Contributiva ^g	3.6%	0.0%	1.7%	1.7%	0.0%	0.0%	1.7%	1.7%	1.2%	1.1%	2.3%	2.3%
No Contributiva	2.6%	2.6%	1.9%	1.9%	5.2%	5.2%	1.3%	1.3%	1.9%	1.2%	2.4%	2.4%
Otro Gasto Social	4.0%	0.0%	0.8%	0.0%	1.5%	0.0%	1.3%	0.0%	2.1%	0.0%	2.3%	0.0%
Gasto No Social^h	12.8%	0.0%	15.0%	0.6%	16.1%	0.1%	11.1%	1.4%	14.9%	0.0%	6.3%	0.0%
Subsidios Indirectos	5.6%	0.0%	0.6%	0.6%	0.1%	0.1%	1.4%	1.4%	nd ⁿ	0.0%	0.0%	0.0%

Otro Gasto No Social ⁱ	7.2%	0.0%	14.4%	0.0%	16.0%	0.0%	9.7%	0.0%	14.9%	0.0%	6.3%	0.0%
Pensiones Contributivas ⁱ	7.2%	7.2%	3.5%	3.5%	9.1%	9.1%	2.6%	4.0%	0.9%	0.9%	8.7%	8.7%
Servicio de Deuda	2.6%	0.0%	1.6%	0.0%	9.8%	0.0%	2.0%	0.0%	1.3%	0.0%	2.9%	0.0%
Ingreso Fiscal Total	41.0%		31.6%		44.0%		22.6%		24.0%		28.8%	
Impuestos ^k	31.4%	-	26.9%	11.1%	34.4%	25.2%	11.8%	8.9%	16.0%	8.7%	27.0%	15.0%
Impuestos Directos	8.1%	-	5.7%	0.0%	12.2%	4.2%	5.2%	2.3%	5.0%	1.5%	4.7%	4.7%
Impuesto al Ingreso Personal	1.7%	-	0.2%	0.0%	2.1%	2.1%	2.3%	2.3%	1.5%	1.5%	4.7%	4.7%
Impuesto al Ingreso Empresarial	3.0%	-	4.5%	0.0%	3.9%	0.0%	2.9%	0.0%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros Impuestos Directos	3.4%	-	1.0%	0.0%	6.2%	2.1%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%
IVA y Otros Impuestos Indirectos	12.8%	-	11.1%	11.1%	15.2%	13.9%	4.3%	4.3%	7.6%	6.8%	12.1%	7.1%
Otros Impuestos	10.5%	-	10.0%	0.0%	7.1%	7.1%	2.3%	2.3%	3.4%	0.4%	10.2%	3.2%
<i>de los cuales Contribuciones a Seguridad Social incluyendo Pensiones (en el análisis de sensibilidad)</i>	6.7%	-	0.0%	0.0%	7.1%	7.1%	2.3%	2.3%	1.9%	0.4%	5.6%	3.2%
<i>Nota: Contribuciones a Seguridad Social sin Pensiones (escenario de referencia)^l</i>	nd	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	1.6%	1.4%	0.0%	0.0%	0.0%
Ingresos No Tributarios	9.6%	-	4.7%	0.0%	9.6%	0.0%	10.8%	0.0%	8.0%	0.0%	1.7%	0.0%

Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

INB per cápita proviene de los Indicadores de Desarrollo Mundial: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.KD>

Argentina: Dirección Nacional de Gasto Público y Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de Argentina, ANSES.

Bolivia: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011), Autoridad de Pensiones y Seguros (2011), UDAPE. <http://www.udape.gob.bo/>. Datos para Desayuno Escolar y PAN se basan en estimaciones propias.

Brasil: Ministerio da Fazenda (2010), SAGI y MDS (2012), MDS (2011), Secretaria do Desenvolvimento Social, Governo do Estado de São Paulo, Ministério do Trabalho (2011), Portal da Transparência, Controladora Geral da União, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2009), Ministério de Previdência e Assistência Social (2009), Amaral et al. (2011).

México: ENIGH 2010 y Cuenta Pública 2010.

Perú: Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) y Unidad de Estadística Educativa (ESCALE). Impuestos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT). Gasto del Gobierno del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Uruguay: BPS, MEF, JUNASA, MIDESy OPP.

Notas:

“.”: no aplica porque el estudio de Argentina no incluye incidencia tributaria

“nd”: no disponible

a. En análisis de incidencia

b. Gasto Público Total = Gasto Público Primario + Servicio de Deuda (intereses y amortizaciones)

c. Gasto Público Primario = Gasto Social (sin pensiones contributivas) + Gasto No Social (sin pensiones contributivas) + Pensiones Contributivas

d. Gasto Social = Total Transferencias Monetarias + Total Transferencias No Monetarias + Otro Gasto Social

e. Para Brasil la cifra correspondiente a pensiones no contributivas incluye sólo el programa principal de este tipo de pensiones, Beneficio de Prestação Continuada no incluye otros programas de pensiones no contributivas como las pensiones de circunstancias especiales.

f. En el análisis de incidencia, el gasto en educación de Bolivia y el gasto en educación y salud de Perú son netos de costos administrativos (pero los totales de las cuentas públicas si los incluyen), por lo tanto, las proporciones no son comparables con los otros países; los gastos administrativos de Bolivia y Perú se incluyeron en “Otro gasto social”. El análisis de incidencia de Argentina incluye sólo el gasto público en salud no contributiva. En Brasil toda la salud pública es no contributiva. El análisis de incidencia de Bolivia, México, Perú y Uruguay incluye la salud contributiva y no contributiva. A excepción de Uruguay, el gasto en educación y salud incluye tanto el gasto recurrente como el de capital; Uruguay incluye sólo el gasto recurrente.

g. Argentina no incluye el análisis de incidencia para el gasto público en los sistemas de salud contributivos, o los impuestos.

h. Gasto No Social = Subsidios Indirectos + Otros Gastos No Sociales. El valor de la categoría “total” para México aquí, difiere del mostrado en el estudio de Scott (de próxima publicación en *Public Finance Review*), porque el valor mostrado aquí excluye pensiones contributivas.

- i. Otro Gasto No Social = Administración del Gobierno + cualquier otro gasto no social no incluido. El valor de la categoría “total” para México aquí, difiere del estudio de Scott (de próxima publicación en *Public Finance Review*), porque el valor mostrado aquí excluye pensiones contributivas.
- j. “Pensiones Contributivas” reportadas para México, corresponde al gasto del gobierno federal en pensiones contributivas. Este valor difiere del valor del ingreso total de pensiones reportado en la encuesta de hogares (4.0% del PIB ajustado a Cuentas Nacionales). En el análisis de sensibilidad del estudio de próxima publicación en *Public Finance Review*, Scott usó 4.0% .
- k. Argentina no incluye análisis tributario. En Bolivia, los impuestos en el escenario de referencia son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre Consumo Específico (ICE), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) e Impuestos a las Transacciones de (IT). Otros impuestos (no considerados en el análisis de incidencia) incluye otros impuestos de los cuales el 6.7% del PIB corresponde al Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el 3% a las regalías por la extracción de hidrocarburos (*royalty*) y otros impuestos aplicados a empresas y entidades privadas. IDH es un impuesto directo que grava la producción de hidrocarburos para ser distribuida a regiones. IEHD es un impuesto sobre las transacciones que se aplica a individuos y a empresas. A diferencia de los otros países, los impuestos indirectos en Brasil son atípicos, ya que consisten en tasas diferentes a distintos niveles de gobierno y que también varían según el tipo de bienes y servicios. Los impuestos indirectos en Brasil incluyen un impuesto estatal llamado ICMS, un impuesto federal, un impuesto a productos industrializados y un impuesto en cascada que se encuentra en transición hacia un IVA más típico, el PIS / COFINS. México incluye IVA y otros impuestos indirectos. Perú incluye IVA e impuestos especiales sobre combustibles. Uruguay incluye el IVA y otros impuestos indirectos
- l. En Argentina los valores no están disponibles. En Perú, el análisis de incidencia para el escenario de referencia no dedujo las contribuciones al sistema de seguridad social que no correspondían a pensiones (como las contribuciones al sistema de salud). En los estudios de los otros países, que incluyen el aspecto tributario en el análisis, sí se consideran las contribuciones a la seguridad social que no corresponden a pensiones. En Uruguay no es posible distinguir la proporción que va a pensiones; por lo tanto, en el escenario de referencia las contribuciones no se dedujeron para obtener el ingreso de mercado neto.
- m. El análisis de incidencia de Perú difiere ligeramente de la columna para la categoría “análisis de incidencia” de la Tabla 1 del estudio de Jaramillo (de próxima publicación en *Public Finance Review*), debido a que aquí los datos sobre el gasto en educación y salud no incluyen gastos administrativos, mientras que en el estudio de Jaramillo sí. El análisis de incidencia del gasto en educación y salud se elaboró sin incluir los gastos administrativos.
- n. Perú tiene un subsidio a la gasolina y a otros derivados del petróleo; sin embargo, el monto gastado en este subsidio no estaba públicamente disponible al momento de realizar el análisis.

viii Impuestos Directos (principalmente al ingreso personal)

Existe gran variación entre los países del presente análisis con respecto del gravamen al ingreso personal. El total de ingresos fiscales recaudados por este concepto oscilan entre 4.7 por ciento del PIB en Uruguay y 0.2 por ciento en Bolivia (los ingresos fiscales provenientes de los impuestos al ingreso personal que fueron incluidos en el análisis de incidencia, oscilan entre 4.7 por ciento del PIB en Uruguay y cero por ciento en Bolivia y Argentina) (Tabla 2).¹⁵ Como se esperaba, el impuesto sobre el ingreso personal es progresivo en Brasil, México, Perú y Uruguay. Sin embargo, su poder redistributivo varía: los índices de Gini de Uruguay, México y Brasil disminuyen en 2.8, 2.6 y 2.4 por ciento respectivamente, mientras que el de Perú disminuye en 1.1 por ciento (Tabla 1 y Figura 1). Para la cantidad relativamente pequeña de recaudación por impuestos directos en Perú, su efecto redistributivo es relativamente alto (Tabla 1).

ix Transferencias Directas (principalmente monetarias)

También existe gran variación si se toma en cuenta el gasto del gobierno en transferencias monetarias, el cual oscila entre 4.2 por ciento en Brasil y 0.4 por ciento en Perú (Tabla 2). Las transferencias monetarias son principalmente transferencias monetarias condicionadas (TMC) y pensiones no contributivas. Cabe notar que en algunos países las transferencias en alimentos y beneficios de desempleo también pueden ser relevantes.

Las TMC (o CCTs por sus siglas en inglés) están diseñadas para reducir la pobreza por ingresos y, al mismo tiempo, mantener niveles de asistencia escolar y controles regulares de salud (aunque no todas incluyen el componente de salud). El gasto en TMC oscila entre 0.15 por ciento del PIB en Perú y 0.63 por ciento del PIB en Argentina (Jaramillo; Lustig y Pessino; de próxima publicación). El efecto de las TMC, que resultan ser las transferencias más progresivas en algunos países, es progresivo en términos absolutos en todos los países y de gran magnitud en todos con la excepción de Bolivia, donde estas transferencias son moderadamente progresivas en términos absolutos (Tabla 3). En particular, los

¹⁵ En Bolivia existe un impuesto directo llamado RC-IVA, el cual representa menos del 1 por ciento de los ingresos fiscales totales y no hay forma de asignar el gravamen directamente a las personas; por lo tanto, se decidió no incluirlo.

coeficientes de concentración para las TMC emblemáticas de los países son los siguientes: *Juntos* de Perú -0.65, *Asignaciones Familiares* de Uruguay -0.61, *Bolsa Família* de Brasil -0.58, *Oportunidades* de México -0.54, *Asignación universal por Hijo* de Argentina -0.50 y *Juancito Pinto* de Bolivia -0.25. Bolivia tiene el coeficiente de concentración más bajo (en términos absolutos), ya que no considera los recursos económicos para identificar a los beneficiarios: todos los niños que asisten a las escuelas públicas de primaria y secundaria son elegibles.

TABLA 3. PROGRESIVIDAD Y REGRESIVIDAD DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

			Argentina	Bolivia	Brasil	México	Perú	Uruguay
Gini del Ingreso de Mercado			0.49*	0.5	0.58	0.51	0.5	0.49
Índice de Kakwani	Impuestos	Impuestos Directos	nd	ne	0.19	0.3	0.43	0.25
		Impuestos Indirectos	nd	-0.13	-0.06	0.01	0.02	-0.05
		Todos	nd	-0.13	0.02	0.11	0.08	0.07
Coefficientes de Concentración	Transferencias Directas	Pensiones No Contributivas	-0.27	0.01	-0.48	-0.1	ne	-0.53
		TMC Emblemáticas ^a	-0.5	-0.25	-0.58	-0.54	-0.65	-0.61
		Todas	-0.31	-0.07	0.03	-0.3	-0.48	-0.47
	Gasto en Educación	Preescolar	nd	-0.21	-0.33	-0.24	-0.25	-0.45
		Primaria	-0.39	-0.25	-0.31	-0.25	-0.34	-0.43
		Secundaria	-0.24	-0.12	-0.21	-0.08	-0.2	-0.12
		Terciaria	0.2	0.3	0.44	0.32	0.31	0.47
		Todos	-0.2	-0.02	-0.15	-0.09	-0.17	-0.11
	Gasto en Salud	-0.23	-0.04	-0.11	0.04	0.18	-0.1	
	Gasto Social	-0.15	-0.04	-0.09	-0.06	-0.02	-0.16	
	Subsidios Indirectos	0.29	0.37	-0.27	0.26	nd	ne	
	Beneficios Totales	-0.05	-0.02	-0.09	-0.02	-0.02	-0.16	
	Definiciones de Impuestos y Transferencias Progresivos(as) y Regresivos(as)							
Concepto	Transferencias/Subsidios				Impuestos			
	<i>CC</i>	<i>CK</i>	<i>CK</i>	<i>CK</i>				
Absolutamente Progresivo: Alto	< -0.4							
Absolutamente Progresivo: Moderado	(-0.1; -0.4)							
Absolutamente Neutral	(-0.1; 0.1)							
Relativamente Progresivo (Absolutamente Regresivo)	> 0.1 & < Gini				> 0.1		> 0.1	
Neutral	> 0.1 & = Gini				(-0.1; 0.1)		(-0.1; 0.1)	
Regresivo	> Gini				< -0.1		< -0.1	

Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

Notas:

“nd”: no disponible porque no está incluido en el análisis de incidencia

“ne”: no existe

*: Gini para el ingreso de mercado neto

a. Las TMC emblemáticas de los países: *Juntos* de Perú, *Asignaciones Familiares* de Uruguay, *Bolsa Familia* de Brasil, *Oportunidades* de México, *Asignación Universal por Hijo* de Argentina, y *Juancito Pinto* de Bolivia.

Las pensiones no contributivas (para adultos mayores) son la segunda transferencia monetaria más común. Sólo Perú (en el periodo de tiempo del análisis) no tenía este tipo de transferencias, pero lanzó un programa desde entonces.¹⁶ En esencia, estos programas transfieren dinero en efectivo a personas de 65 años o más que nunca cotizaron en el sistema de seguridad social, o no cotizaron lo suficiente para tener derecho a una pensión mínima de vejez. En el caso de Argentina y, en menor medida en Bolivia, el gasto en pensiones no contributivas es elevado: 2.9 y 1.4 por ciento del PIB (Tabla 2) que es, en términos relativos, más del triple y del doble de lo que se gasta en otras transferencias monetarias respectivamente (principalmente en TMC). Por otro lado, en Uruguay y México el gasto en pensiones no contributivas es de 0.5 y 0.2 por ciento del PIB, respectivamente. Sin embargo, la laxa aplicación en el pasado de los criterios de elegibilidad en Uruguay lleva a creer que el gasto en pensiones contributivas —uno de las más altos de todos— incluye pagos a personas que no contribuyeron o no contribuyeron lo suficiente para ser elegibles.¹⁷

En Uruguay y Brasil las pensiones no contributivas son progresivas en términos absolutos, cuyos coeficientes de concentración son -0.53 y -0.48, respectivamente (Tabla 3). Por su parte, en Argentina y México el nivel de progresividad absoluta es menor; los coeficientes de concentración alcanzan -0.27 y -0.10, respectivamente.¹⁸ El menor nivel de progresividad en términos absolutos en el caso de Argentina no se debe a que una gran proporción del gasto social beneficie a las clases media y alta, por el contrario, en 2009 el 35 por ciento de las transferencias por pensiones no contributivas se concentró en personas con ingresos de mercado menores a US\$ 2.50 PPA por día (convencionalmente considerada la línea de pobreza extrema para América Latina) y el 43 por ciento benefició a personas con ingresos de mercado menores a US\$4 PPA por día (convencionalmente considerada la línea de pobreza moderada para América Latina). Del 57 por ciento restante, alrededor de dos tercios se concentra en individuos con un ingreso de mercado igual o superior a US\$4 PPA y menor a US\$10 PPA por día (Tabla 4). Este grupo ha sido definido como “vulnerable” de caer en pobreza (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2014). Con un coeficiente de concentración de 0.015, Bolivia es el único país donde las pensiones no contributivas no son progresivas, sino neutras en términos absolutos; es decir, la transferencia per cápita es aproximadamente la misma independientemente del nivel de ingreso. Los resultados para Bolivia y México son un reflejo del diseño universal y no selectivo de sus programas de pensiones no contributivas.

Como se muestra en la Tabla 1 y las Figuras 1 y 2, Uruguay y Argentina son los países que logran la mayor reducción en niveles de desigualdad y pobreza a través de transferencias directas, seguidos de Brasil. En el

¹⁶ “Pensión 65” es un programa lanzado en 2011 que tiene más de 200,000 beneficiarios. Este programa beneficia a individuos con 65 años o más y que vivan en extrema pobreza, siempre y cuando no reciban pensiones de otras fuentes u otros beneficios gubernamentales a excepción de “Juntos” (una TMC) y “SIS” (el programa de salud no contributivo).

¹⁷ En el caso de Uruguay, dado que hasta 1996 el gobierno no tenía un registro histórico de empleo, un número desconocido de individuos recibió pensiones de vejez contributivas en el año de la encuesta y probablemente no eran elegibles (es decir, probablemente no cumplían con el requisito de 30 años de cotización). Así, el 8.7% del PIB que el gobierno gasta en beneficios de seguridad social incluye un monto desconocido que debiese considerarse como pensiones no contributivas. Si las personas que recibieron pensiones burlando el sistema pertenecían desproporcionadamente al grupo en pobreza, el efecto redistributivo y de reducción de pobreza del gasto social de Uruguay habría sido aun mayor que el encontrado.

¹⁸ Esto incluye las pensiones federales no contributivas (70 y más), la cual es universal en zonas rurales y semi-urbanas (en el 2013 pasó a ser universal en todas las áreas y se extendió a personas con 65 años o más). Adicionalmente, muchos estados tienen pensiones no contributivas locales, que varían ampliamente en progresividad (medido a nivel nacional), reflejando en parte las disparidades de ingresos entre estados. El promedio nacional para todas los programas no contributivos es de -0.10.

otro extremo se encuentran Bolivia y Perú, cada uno por razones muy diferentes. Como se muestra en la Tabla 1, Perú es muy eficaz para reducir los niveles de desigualdad y pobreza dado el porcentaje del PIB destinado a las transferencias directas. Sin embargo, la magnitud de la redistribución y la reducción de la pobreza en el país es reducida debido a que el gasto en transferencias monetarias lo es también. En contraste, Bolivia gasta (como proporción del PIB) cinco veces más en transferencias monetarias que Perú, pero debido a que los fondos son reducidos (como el caso de *Juancito Pinto*) o no focalizados hacia la población con menor ingreso (como el caso de las pensiones no contributivas), la magnitud de la redistribución y de reducción de la pobreza es limitada. En este contexto de efectos redistributivos, México se asemeja más a Perú, pero a consecuencia del mayor gasto en transferencias directas en México, los resultados redistributivos son mayores.

A pesar de tener un gasto relativamente alto en transferencias monetarias, la efectividad en la reducción de desigualdad y pobreza es relativamente baja para Brasil (Tablas 1 y 2). Esto debido a los subsidios de desempleo, becas y, en especial, a las *Pensiones de Circunstancias Especiales* que funcionan como seguridad social no contributiva (aunque son parte del sistema de seguridad social) para personas que sufren accidentes laborales o enviudan.¹⁹ Por ejemplo, el gobierno gastó 2.3 por ciento del PIB en *Pensiones de Circunstancias Especiales* en 2009 y su coeficiente de concentración es 0.20 (Higgins y Pereira, de próxima publicación). Sólo el 16 por ciento de los beneficios se concentran entre las personas con ingresos menores a US\$4 PPA al día (el 26 por ciento de la población); en cambio, el 43 por ciento de los beneficios totales del programa se concentran entre aquellas con ingresos entre US\$10 y US\$50 PPA (el 36 por ciento de la población), y el 14 por ciento entre las personas con ingresos diarios superiores a US\$50 PPA (5 por ciento de la población) (Tabla 4).²⁰

Los seis países considerados en este documento tienen TMC y cinco de ellos cuentan con pensiones no contributivas. Sin embargo, con la excepción de Argentina y Uruguay, después de las transferencias directas (e impuestos) las tasas de pobreza extrema (personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza internacional de US\$2.50 PPA al día) aún se encuentran por encima del 10 por ciento. Esto es, en parte, reflejo de mayores tasas de pobreza a partir del ingreso de mercado en estos países (con excepción de México, donde la incidencia de pobreza antes de transferencias es un poco más baja que en Argentina), pero se debe en parte también a las diferencias en la cobertura de la población en pobreza extrema, en la magnitud de los beneficios, o en ambos. En Brasil y Bolivia, la cobertura es casi universal. La cobertura de las transferencias monetarias llega al 93 por ciento de las personas en pobreza extrema en Brasil y al 88 por ciento en Bolivia (Tabla 4). Por lo tanto, la persistencia de los niveles de pobreza extrema se debe tanto a la magnitud del beneficio en comparación con la brecha de pobreza tanto como a su distribución entre las personas en tal condición. En Bolivia, el promedio de transferencias diario (considerando todos los programas) que reciben las personas en pobreza extrema (aquellos con ingresos por debajo de la línea de pobreza de US\$2.50 PPA al día) es de US\$0.27, mientras que el promedio de la brecha de pobreza es de US\$1.25 PPA. En Brasil, estos números

¹⁹ La mayoría de los beneficios del esquema de “Pensiones de Circunstancias Especiales” requieren que las personas estén registradas bajo el sistema de seguridad social formal. La elegibilidad sólo requiere tener un registro vigente y no una historia de cotizaciones. Sin embargo, por definición, estas transferencias son propensas de tener un sesgo en contra de las personas en pobreza dado que la mayoría de ellas trabaja en el sector informal y no está registrada en el sistema de seguridad social. Si esta transferencia se incluyera en el ingreso de mercado como ocurre con las pensiones de vejez contributivas, el impacto de los impuestos y de las transferencias del gobierno sobre la pobreza y la desigualdad cambiaría, pero sólo ligeramente.

²⁰ Estas dos categorías de ingreso han sido llamadas “clase media” y “ricos” en un reporte publicado recientemente por el Banco Mundial (Ferreira et al., 2013).

son US\$0.83 PPA y US\$1.05 PPA respectivamente. Además, el promedio de estas transferencias encubre la desigualdad en beneficios entre las personas en pobreza. En Perú, la cobertura es del 58 por ciento, mientras que en México es de 73 por ciento; por tanto, hay espacio para mejorar la cobertura de estas transferencias (Tabla 4). En términos generales, dependiendo del país en cuestión, aumentos en la cobertura, del tamaño de los beneficios y la equidad en su distribución entre las personas en condición de pobreza son estrategias necesarias para erradicar formas extremas de privación.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN Y COBERTURA DE BENEFICIOS DEL GASTO SOCIAL

Grupos de Ingreso ^a	Distribución: Proporción de Beneficios por Grupo de Ingreso ^b						Cobertura: Porcentaje de Individuos Recibiendo Beneficios ^c					
	Pobreza Extrema		Pobreza Moderada		Pobreza Total		Pobreza Extrema		Pobreza Moderada		Pobreza Total	
	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
ARGENTINA ^d												
Transferencias Monetarias												
Asignación Universal Por Hijo	36.8%	20.9%	57.6%	37.0%	5.2%	0.2%	52.9%	46.6%	50.4%	20.6%	3.9%	3.7%
Pensiones No Contributivas	35.2%	7.4%	42.6%	37.3%	19.7%	0.3%	33.2%	19.2%	27.5%	17.5%	9.4%	3.4%
<i>Todas las Transferencias Monetarias ^e</i>	34.6%	12.2%	46.8%	38.2%	14.7%	0.3%	91.9%	78.8%	86.6%	47.6%	15.2%	7.9%
Transferencias en Especia												
Educación	17.9%	13.0%	30.9%	46.0%	22.8%	0.2%	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Educación: Toda excepto terciaria	22.5%	15.9%	38.4%	47.7%	13.8%	0.1%	31.1%	31.1%	31.1%	19.0%	6.6%	1.1%
Educación: Terciaria	5.0%	4.8%	9.8%	41.2%	48.3%	0.6%	1.8%	2.5%	2.1%	4.6%	6.7%	2.8%
Salud	26.8%	17.3%	44.1%	44.2%	11.5%	0.2%	68.1%	63.9%	66.4%	34.3%	11.1%	6.1%
Pensiones Contributivas	0.2%	0.5%	0.7%	23.7%	66.4%	9.2%	1.0%	3.1%	1.9%	12.9%	19.9%	17.4%
Proporciones de Ingreso	1.2%	2.3%	3.5%	25.7%	62.2%	8.6%	1.2%	2.3%	3.5%	25.7%	62.2%	8.6%
Proporciones de Población	13.0%	8.9%	21.9%	42.6%	34.4%	1.1%	13.0%	8.9%	21.9%	42.6%	34.4%	1.1%
BOLIVIA ^f												
Transferencias Monetarias												
Bono Juancito Pinto	30.4%	17.1%	47.5%	40.9%	11.3%	0.2%	70.5%	61.6%	67.0%	48.9%	22.8%	11.2%
Pensiones No Contributivas	24.1%	10.6%	34.6%	32.4%	31.5%	1.4%	19.2%	14.3%	17.2%	16.8%	22.2%	20.6%
<i>Todas las Transferencias Monetarias ^e</i>	25.2%	12.8%	38.0%	34.5%	26.4%	1.1%	87.7%	83.2%	85.9%	76.4%	56.2%	41.7%
Transferencias en Especie												
Educación	19.7%	12.9%	32.6%	41.4%	25.2%	0.9%	78.4%	72.6%	76.1%	67.5%	47.8%	29.1%
Educación: Primaria	30.5%	17.1%	47.6%	40.9%	11.3%	0.2%	70.5%	61.6%	67.0%	49.0%	22.9%	11.2%
Educación: Secundaria	24.0%	13.8%	37.8%	41.8%	20.2%	0.2%	28.3%	28.6%	28.4%	24.2%	15.5%	4.2%
Educación: Toda excepto terciaria	29.8%	16.3%	46.0%	40.7%	13.1%	0.2%	76.4%	68.8%	73.3%	60.5%	33.0%	11.3%
Educación: Terciaria	4.6%	7.9%	12.5%	42.5%	43.2%	1.8%	3.9%	9.9%	6.3%	14.5%	20.0%	20.2%
Salud	19.6%	16.2%	35.7%	40.3%	23.4%	0.5%	50.6%	51.8%	51.1%	48.3%	37.4%	22.1%
Pensiones Contributivas	0.1%	0.4%	0.5%	16.0%	60.6%	23.0%	0.1%	0.2%	0.1%	2.4%	5.3%	11.7%
Proporciones de Ingreso	2.7%	4.6%	7.3%	28.9%	53.5%	10.3%	2.7%	4.6%	7.3%	28.9%	53.5%	10.3%
Proporciones de Población	19.6%	12.9%	32.5%	39.5%	27.0%	1.0%	19.6%	12.9%	32.5%	39.5%	27.0%	1.0%
BRASIL												
Transferencias Monetarias												
Bolsa Família	46.2%	23.3%	69.5%	26.5%	3.9%	0.1%	85.3%	63.5%	76.1%	25.3%	3.3%	0.4%
Pensiones No Contributivas												
BPC (Beneficio de Prestación Continuada)	36.9%	19.3%	56.2%	35.4%	7.9%	0.5%	5.5%	3.6%	4.7%	2.3%	0.5%	0.2%
Pensiones Especiales	9.9%	6.5%	16.4%	27.1%	42.6%	14.0%	12.5%	10.4%	11.6%	11.0%	10.0%	5.6%
<i>Todas las Transferencias Monetarias ^e</i>	16.7%	9.6%	26.2%	27.6%	35.2%	11.0%	93.4%	73.8%	85.1%	42.4%	21.0%	10.8%
Transferencias en Especie												
Educación	23.0%	13.9%	36.9%	33.0%	26.6%	3.4%	83.0%	75.3%	79.7%	61.3%	36.2%	13.2%
Educación: Primaria	28.4%	16.7%	45.2%	36.2%	18.4%	0.3%	68.5%	58.4%	64.2%	43.8%	21.3%	2.3%
Educación: Secundaria	20.8%	15.8%	36.7%	39.1%	23.7%	0.6%	29.3%	27.2%	28.5%	22.0%	11.5%	2.0%

Educación: Toda excepto terciaria	27.3%	16.6%	44.0%	36.4%	19.4%	0.3%	82.5%	75.0%	79.4%	60.2%	32.4%	4.4%
Educación: Terciaria	4.8%	2.8%	7.6%	19.1%	57.0%	16.4%	0.8%	0.9%	0.9%	2.0%	4.6%	9.3%
Salud	13.2%	13.1%	26.3%	44.7%	28.5%	0.5%	27.2%	36.4%	31.1%	34.3%	17.0%	2.4%
Pensiones Contributivas	0.8%	2.0%	2.8%	14.5%	48.3%	34.3%	13.3%	20.4%	16.3%	26.9%	33.1%	38.6%
Proporciones de Ingreso	1.5%	2.5%	4.0%	15.1%	49.7%	31.2%	1.5%	2.5%	4.0%	15.1%	49.7%	31.2%
Proporciones de Población	15.1%	11.1%	26.2%	32.9%	36.1%	4.7%	15.1%	11.1%	26.2%	32.9%	36.1%	4.7%
MÉXICO												
Transferencias Monetarias												
Oportunidades	38.5%	23.0%	61.5%	34.7%	3.7%	0.1%	64.2%	40.1%	52.4%	17.1%	2.2%	0.8%
Pensiones No Contributivas	23.7%	16.2%	39.9%	38.2%	21.4%	0.5%	10.2%	6.1%	8.2%	4.1%	2.2%	0.5%
<i>Todas las Transferencias Monetarias</i>	29.5%	17.8%	47.3%	33.8%	16.6%	2.3%	73.1%	51.2%	62.3%	28.3%	12.2%	7.0%
Transferencias en Especie												
Educación	14.4%	13.8%	28.2%	44.2%	27.0%	0.6%	80.9%	81.6%	81.2%	75.9%	50.8%	15.2%
Educación: Primaria	20.4%	17.3%	37.7%	45.2%	16.9%	0.3%	65.7%	61.0%	63.4%	50.0%	23.0%	4.2%
Educación: Secundaria	13.2%	13.7%	26.9%	46.8%	25.9%	0.4%	48.1%	48.6%	48.4%	46.9%	29.3%	6.0%
Educación: Terciaria	2.4%	4.7%	7.1%	36.4%	54.3%	2.1%	1.9%	3.8%	2.8%	8.8%	13.4%	6.4%
Salud	11.4%	11.6%	23.0%	40.3%	34.5%	2.2%	94.4%	94.2%	94.3%	91.1%	87.9%	81.4%
Pensiones Contributivas	0.5%	1.7%	2.2%	22.9%	66.6%	8.3%	2.5%	13.9%	8.1%	37.0%	59.7%	65.9%
Proporciones de Ingreso	1.7%	3.6%	5.3%	24.5%	54.4%	15.8%	1.7%	3.6%	5.3%	24.5%	54.4%	15.8%
Proporciones de Población	12.6%	12.3%	24.9%	40.8%	32.3%	2.0%	12.6%	12.3%	24.9%	40.8%	32.3%	2.0%
PERÚ												
Transferencias Monetarias												
Juntos	55.7%	25.5%	81.3%	17.1%	1.7%	0.0%	35.3%	17.4%	26.9%	3.7%	0.4%	0.0%
Pensiones No Contributivas	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-
<i>Todas las Transferencias Monetarias</i>	46.9%	24.0%	70.9%	24.0%	5.1%	0.0%	57.7%	41.9%	50.3%	23.0%	7.6%	0.2%
Transferencias en Especie												
Educación	22.2%	18.5%	40.7%	40.5%	18.5%	0.3%	58.2%	53.2%	55.8%	40.1%	18.5%	3.8%
Educación: Primaria	29.3%	21.5%	50.7%	37.4%	11.8%	0.1%	16.5%	13.7%	15.2%	8.5%	3.1%	0.3%
Educación: Secundaria	19.2%	18.5%	37.7%	44.6%	17.6%	0.2%	8.7%	9.4%	9.0%	8.1%	3.8%	0.6%
Educación: Toda excepto terciaria	24.6%	19.8%	44.4%	40.9%	14.7%	0.1%	28.9%	26.1%	27.6%	19.2%	8.1%	1.1%
Educación: Terciaria	3.6%	8.1%	11.6%	37.2%	49.1%	2.1%	0.4%	1.0%	0.7%	1.6%	2.3%	1.6%
Salud	8.8%	8.9%	17.8%	35.4%	44.0%	2.8%	92.5%	89.3%	91.0%	83.8%	82.9%	72.5%
Pensiones Contributivas	0.1%	0.6%	0.7%	13.5%	71.2%	14.5%	0.5%	1.4%	0.9%	4.9%	13.8%	19.0%
Proporciones de Ingreso	2.3%	4.1%	6.3%	23.4%	54.8%	15.5%	2.3%	4.1%	6.3%	23.4%	54.8%	15.5%
Proporciones de Población	15.1%	13.4%	28.6%	37.5%	32.0%	2.0%	15.1%	13.4%	28.6%	37.5%	32.0%	2.0%
URUGUAY												
Transferencias Monetarias												
Asignaciones Familiares	20.8%	22.3%	43.1%	44.1%	12.7%	0.1%	80.0%	69.0%	73.9%	32.5%	5.0%	0.3%
Pensiones No Contributivas	20.1%	15.6%	35.6%	42.0%	21.9%	0.4%	19.7%	12.6%	15.7%	7.3%	2.0%	0.3%
<i>Todas las Transferencias Monetarias</i>	17.8%	16.0%	33.8%	40.5%	24.9%	0.8%	97.1%	92.8%	94.7%	69.1%	22.5%	2.2%
Transferencias en Especie												
Educación	7.7%	8.8%	16.5%	31.6%	47.9%	4.0%	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Educación: Primaria	14.6%	15.1%	29.7%	42.4%	27.6%	0.3%	82.7%	76.1%	79.0%	55.2%	20.2%	2.2%
Educación: Secundaria (ciclo básico)	6.6%	9.6%	16.2%	42.7%	40.3%	0.8%	23.1%	25.6%	24.5%	23.3%	10.4%	1.6%
Educación: Secundaria (bachillerato)	1.7%	3.4%	5.1%	24.0%	67.6%	3.3%	4.2%	5.6%	5.0%	8.3%	10.1%	3.9%
Educación: Secundaria técnica	3.4%	4.6%	8.1%	30.3%	59.4%	2.2%	4.5%	4.5%	4.5%	6.3%	5.0%	1.0%
Educación: Toda excepto terciaria	9.8%	11.1%	21.0%	38.5%	39.5%	1.1%	87.5%	84.5%	85.8%	70.6%	37.9%	8.0%
Educación: Terciaria	0.0%	0.6%	0.6%	7.1%	77.9%	14.5%	0.0%	1.0%	0.5%	2.4%	10.0%	13.9%
Salud	6.4%	8.0%	14.3%	32.2%	49.0%	4.5%	98.7%	98.7%	98.7%	98.0%	89.6%	76.8%
Pensiones Contributivas	10.8%	9.6%	20.4%	33.3%	41.6%	4.6%	73.6%	54.8%	63.1%	40.5%	22.0%	13.1%
Proporciones de Ingreso	0.4%	1.1%	1.5%	10.0%	59.3%	29.2%	0.4%	1.1%	1.5%	10.0%	59.3%	29.2%
Proporciones de Población	5.1%	6.5%	11.6%	27.8%	53.8%	6.8%	5.1%	6.5%	11.6%	27.8%	53.8%	6.8%

Fuentes: Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todas de próxima publicación.

Notas:

“-.-“: no aplica

“nd”: no disponible

- a. Los grupos de ingresos se basan en el ingreso de mercado neto medido en US\$ PPA por día para Argentina, Bolivia y México, y en el ingreso de mercado medido en US\$ PPA por día para Brasil, Perú Uruguay. Ni los ingresos ni los beneficios están ajustados a cuentas nacionales. Las columnas en negrita “y<2.5” y “y<4” corresponden a pobreza extrema y pobreza total.
- b. La distribución es medida como proporción de los beneficios del gasto social recibidos por cada grupo de ingreso.
- c. La cobertura es medida con respecto a la población del grupo de ingreso. El “Porcentaje de Individuos Recibiendo Beneficios” es el porcentaje de individuos de cada grupo de ingreso viviendo en un hogar beneficiado.
- d. El estudio de Argentina (Lustig y Pessino, de próxima publicación) no analiza el lado tributario del sistema fiscal, por lo que los grupos de ingreso y las proporciones de ingreso son calculados usando el ingreso de mercado neto. En consecuencia, los resultados no son estrictamente comparables con los otros países.
- e. La categoría *Todas las Transferencias Monetarias* incluye todos los beneficios de las transferencias monetarias; al menos uno por beneficiario.
- f. Dado que en Bolivia el impuesto al ingreso personal es prácticamente nulo, los indicadores de ingreso de mercado son idénticos a los indicadores de ingreso de mercado neto. Para mayor detalle ver Paz Arauco et al. (de próxima publicación).
- g. Al momento del análisis, Perú no contaba con un sistema de pensiones no contributivas.

x Impuesto Indirectos (Consumo)

Los ingresos fiscales provenientes de impuestos indirectos, oscilan entre 4.3 por ciento en México y 15.2 por ciento en Brasil como proporción del PIB (los ingresos fiscales incluidos en el análisis de incidencia oscilan entre 4.3 por ciento en México y un 13.9 por ciento en Brasil) (Tabla 2). Los impuestos indirectos son regresivos en Bolivia, neutrales en México y Perú cercanos a la neutralidad en Brasil y Uruguay (Tabla 3). En Perú, esto se debe en parte al diseño (exenciones a los alimentos, por ejemplo), pero también a la distribución de la evasión de los impuestos al consumo. En Perú se asume que las personas en zonas rurales remotas (localidades con menos de 100 hogares) y aquellas que compran en establecimientos informales de zonas urbanas no pagan IVA ni otros impuestos indirectos. Dado que hay una mayor concentración de niveles de pobreza en zonas rurales y las personas en pobreza tanto de zonas rurales como urbanas, tienden a comprar más en establecimientos informales (que no pagan impuestos), la evasión fiscal favorece a las personas en pobreza en este caso. De hecho, si el gobierno erradicara la informalidad, los impuestos indirectos se volverían más regresivos en Perú. En el caso de México la falta de regresividad refleja tanto la informalidad como el diseño: hay amplias exenciones del IVA en alimentos y medicinas, las cuales reflejan la baja recaudación por concepto de impuestos indirectos en el país.

¿En qué medida los impuestos indirectos contrarrestan el efecto de los impuestos directos y las transferencias sobre la reducción de la desigualdad y la pobreza? Debido a que la categoría de ingreso post-fiscal incluye el impacto de los subsidios indirectos en los casos de Bolivia, Brasil y México, pero no en Perú (Uruguay no tiene subsidios indirectos al consumo), la comparación no es perfecta. En Bolivia, Brasil y Uruguay, la desigualdad en el ingreso post-fiscal es ligeramente mayor a la desigualdad en el ingreso disponible, pero sólo en Bolivia el efecto logra contrarrestar el efecto igualador de las transferencias directas. En los casos de México y Perú, la desigualdad en el ingreso post-fiscal es ligeramente inferior a la desigualdad en el ingreso disponible (Figura 1).

El impacto de los impuestos indirectos sobre la pobreza, sin embargo, es más pernicioso. Para ilustrar esto se utilizan tres indicadores: la incidencia de pobreza con base en la línea internacional de pobreza extrema de US\$2.50 PPA al día; el decil de ingresos y el grupo socio-económico en el cual los contribuyentes se convierten, en promedio, en pagadores netos del sistema fiscal (antes de transferencias no monetarias) y la proporción de individuos que transitan desde una situación cercana a la pobreza hacia una de pobreza moderada, o desde la pobreza moderada hacia la extrema como consecuencia del efecto de los impuestos indirectos (Lustig y Higgins, 2012).

En Bolivia y Brasil, la incidencia de pobreza extrema (menos de US\$ 2.50 PPA al día) con base en el ingreso post-fiscal es mayor a la incidencia de pobreza extrema con base en el ingreso de mercado neto (Figura 2). En el caso de Brasil, la “anulación” de los beneficios de las transferencias monetarias es dramática: las transferencias directas reducen la incidencia de pobreza extrema que resulta con el ingreso de mercado neto de 15.7 a 11.2 por ciento con el ingreso disponible; sin embargo, los impuestos indirectos elevan dicha incidencia a 16.3 por ciento con el ingreso post-fiscal. Este retroceso también es relevante, aunque menos pronunciado en Uruguay. En particular, la incidencia de la pobreza extrema con base en el ingreso post-fiscal es de 2.3 por ciento, casi la mitad de la incidencia observada con el ingreso de mercado neto, equivalente a 5.1 por ciento, aunque superior a la observada con el ingreso disponible (1.5 por ciento). En Brasil y Uruguay, sin embargo, el efecto de los impuestos indirectos sobre el aumento de la pobreza puede estar sobreestimado a consecuencia de los supuestos de no evasión de impuestos indirectos, o al consumo (Uruguay) y de iguales tasas de evasión a lo largo de la distribución de ingresos (Brasil). En México, una razón importante por la cual la pobreza con el ingreso post-fiscal es (ligeramente) más baja que aquella con el ingreso disponible es el efecto de los subsidios indirectos y las amplias exenciones al IVA en alimentos y medicinas.

En Perú, las personas son pagadoras netas a partir del segundo decil de ingreso de mercado, en Bolivia y Uruguay a partir del tercero, en Brasil del cuarto y en México del quinto. Mientras que sólo en Brasil y Perú, en promedio, el contribuyente neto del sistema fiscal se encuentra en situación de pobreza, en México el pagador neto, en promedio, pertenece al grupo de “vulnerables” (con ingreso de mercado per cápita igual o superior a US\$ 4 y menor a US\$10 PPA por día). Por otra parte, en Bolivia, más del 15 por ciento de las personas en pobreza moderada transita hacia la pobreza extrema y más del 8 por ciento de las personas en pobreza extrema, lo hace hacia una situación de pobreza más aguda (o “ultra-pobreza”, utilizando la línea de pobreza internacional de US\$1.25 PPA por día) como consecuencia de los impuestos indirectos. En Brasil, el 27 por ciento de las personas en pobreza moderada transitan a pobreza extrema y el 4.5 por ciento de aquellas que se encontraban en pobreza extrema caen en “ultra-pobreza”.

xi Transferencias en Especie: Educación y Salud

Con relación al PIB, el gasto total en educación oscila entre 8.3 por ciento en Bolivia²¹ y 2.8 por ciento en Perú, en tanto que el gasto total en salud se encuentra entre 6.2 por ciento en Argentina y 3.1 por ciento en Perú y México. Respecto a los gastos incluidos en el análisis de incidencia, el correspondiente a educación presenta como extremos un 8.3 por ciento del PIB en Bolivia y un 2.1 por ciento en Perú, mientras que el de salud oscila entre 5.2 por ciento en Brasil y 2.3 por ciento en Perú (Tabla 2). En cuatro países el gasto en educación es moderadamente progresivo en términos absolutos y, en los dos restantes, este gasto es neutro (Bolivia) o cercano a la neutralidad en términos absolutos (México). Si se analiza el impacto redistributivo del gasto público en salud, existe una mayor variación: es moderadamente progresivo en términos absolutos en Argentina (aunque se excluye el gasto en salud contributivo, por lo que no es estrictamente comparable) y Brasil, ligeramente progresivo en términos absolutos en Uruguay, cercano a la neutralidad en términos absolutos en Bolivia y México, y progresivo sólo en términos relativos en Perú.

En los seis países la mayor parte de la redistribución se logra a través de educación y salud pública (Tabla 1). Si se toma en cuenta el equivalente monetizado (a costo de gobierno) de estas transferencias en especie, el índice de Gini del ingreso final asociado al gasto social total (en comparación con el ingreso de mercado) se reduce en 14 puntos porcentuales para Brasil, 12.3 puntos porcentuales en Argentina (aunque no estrictamente comparables por las razones explicadas anteriormente), 9.9 puntos porcentuales en Uruguay, 8.1 puntos porcentuales en México, 5.7 puntos porcentuales en Bolivia, y 3.8 puntos porcentuales en Perú (Figura 1).

²¹ Dado que la información oficial sobre el gasto social no está disponible para el año 2009, los datos de transferencias en especie en educación se basan en estimaciones propias. Se asume que el gasto en educación tiene una estructura similar a la registrada en 2007, así como que la tasa de crecimiento del sector entre el 2008 y 2009 fue similar a la tasa registrada entre el 2007 y 2008. La información fue obtenida de UDAPE. <http://www.udape.gob.bo/>.

¿Por qué Perú logra una menor redistribución? Principalmente por dos razones: el volumen de gasto social es reducido en términos relativos (Tabla 2) y la efectividad redistributiva del gasto social es la segunda más baja (después de Bolivia; Tabla 1). Contrario a la relevante efectividad del uso de transferencias monetarias, las transferencias en especie relativas al gasto en salud —aunque progresivo en términos relativos— son las menos progresivas de los seis países (se debe recordar, sin embargo, que el análisis para Argentina no incluye los gastos contributivos en salud). Por otro lado, el gasto en educación es progresivo en términos absolutos; incluso la educación universitaria, con un coeficiente de concentración de 0.31, no muestra una tendencia que favorezca a los grupos con mayor ingreso. Este grupo, compuesto por personas con un ingreso de mercado por encima de US\$50 PPA por día capta una proporción igual a la de su participación en la población (alrededor del 2 por ciento) (Tabla 4). Como se muestra más adelante, este resultado es opuesto al de Brasil y Uruguay.

La redistribución a través de transferencias en especie es también limitada en Bolivia, aunque por razones diferentes a las de Perú. En Bolivia, la proporción del gasto en educación y salud con relación al PIB es elevada, en especial para educación. La limitación del poder redistributivo se explica principalmente por el gasto per cápita que es prácticamente el mismo para todos los individuos independientemente de su nivel de ingreso, como lo indican los coeficientes de concentración (casi) iguales a cero (-0.02 para educación y -0.04 para salud; Tabla 3). Dado que la cobertura de educación básica entre las personas en pobreza extrema no es universal y a que las familias de menores recursos tienen más hijos en edad escolar, la igualdad en las transferencias per cápita de los beneficios educativos no parece un resultado positivo desde el punto de vista de la equidad. En un país como Bolivia, con una elevada incidencia de pobreza, resulta deseable observar transferencias en educación y salud que beneficien en mayor medida a las personas en pobreza (mayor progresividad en términos absolutos). Es importante tener en cuenta que la falta de una mayor progresividad en el gasto educativo no se debe a la distribución de los beneficios de educación superior, sino a que el gasto en este rubro, como proporción del presupuesto educativo total, es excepcionalmente alto. Con un coeficiente de concentración de 0.30, el gasto en educación terciaria no favorece particularmente al grupo de mayor ingreso; la mayor parte de los beneficios de este gasto en el país se concentra entre la “clase media” (ingreso entre US\$10 y US\$50 PPA por día) (Tabla 4). Así, la razón del escaso poder redistributivo de este gasto se debe más que el acceso a la educación básica entre los niños de hogares pobres no es universal. En general, la baja progresividad del gasto en educación se explica por los bajos niveles de progresividad en educación primaria (debido a las bajas tasas de cobertura entre los pobres) y a una asignación alta del gasto educativo para el nivel de educación terciaria.

xii Pensiones Contributivas como Transferencias del Gobierno

Como se señaló al principio de este documento, las pensiones contributivas se incluyen como parte del ingreso de mercado. Sin embargo, los sistemas de pensiones contributivas pueden tener importantes efectos redistributivos debido a dos razones principales. En primer lugar, son muy pocos los sistemas contributivos que en efecto son *puramente* contributivos: la mayoría de los sistemas incluyen subsidios públicos (financiados con impuestos), entre los que se encuentran las pensiones universales del gobierno, la pensión mínima garantizada para trabajadores que no han alcanzado la densidad de cotizaciones requeridas, o el financiamiento de la transición desde el antiguo sistema de pensiones de reparto (también conocido como “*pay-as-you go*”) en el contexto de una reforma hacia un sistema totalmente financiado. En segundo lugar, incluso en ausencia de tales subsidios, todos los sistemas de pensiones contributivas implican inevitablemente redistribuciones entre grupos de contribuyentes-beneficiarios. Por estas razones, los estudios del proyecto “Compromiso con la Equidad” incluyen un análisis de sensibilidad que considera las pensiones contributivas como transferencias directas.

Consideradas así, las pensiones contributivas representan una fuerte expansión del gasto social. En comparación con el análisis de incidencia en el escenario de referencia, la expansión varía entre 81.4, 61.6 y 60.7 por ciento en Uruguay, Brasil y Argentina, respectivamente y 46, 25.2 y 19.1 por ciento en México, Bolivia y Perú respectivamente (Tabla 2). ¿Son las pensiones contributivas progresivas (igualadoras) o regresivas (no igualadoras)? En la Tabla 5 se compara el coeficiente de Gini antes de pensiones (coeficiente de Gini del ingreso de mercado en el análisis de sensibilidad) con

aquel después de pensiones (coeficiente de Gini del ingreso de mercado en el escenario de referencia). En Uruguay, Argentina y Brasil las pensiones tienen un efecto igualador. En México y Perú éste resulta ligeramente regresivo, mientras que en Bolivia el efecto es neutro. Esto sugiere que no se puede afirmar *a priori* que en América Latina las pensiones contributivas son sistemáticamente regresivas, como comúnmente se argumenta. En los casos de México y Perú, el hecho de que las pensiones contributivas sean regresivas es particularmente problemático, ya que los sistemas de seguridad social de estos países son parcialmente financiados con ingresos generales del gobierno. Esto implica que la parte subvencionada de las pensiones contributivas es regresiva.

Las pensiones también son importantes para la reducción de la pobreza en Uruguay, Brasil y Argentina; no así en Perú, Bolivia y México cuyo efecto resulta mínimo. Este último resultado tiene relación tanto con la cobertura de las pensiones, como con el monto per cápita de las mismas y es también consecuencia del grado de informalidad persistente en estos países. En Argentina, Brasil y Uruguay, el sistema de pensiones de la seguridad social cubre a una mayor proporción de la población de la tercera edad que en los otros tres países.²²

TABLA 5. EFECTO DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS SOBRE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA: COEFICIENTE DE GINI E INCIDENCIA DE POBREZA (%) PARA EL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE PENSIONES

	Argentina (2009)	Bolivia (2009)	Brasil (2009)	México (2009)	Perú (2009)	Uruguay (2009)
Pensiones como % PIB	7.2	3.5	9.1	4.0	0.9	8.7
Gini antes de pensiones	0.506	0.503	0.600	0.509	0.503	0.527
Gini después de pensiones	0.489	0.503	0.579	0.511	0.504	0.492
Cambio %	-3.4%	0.0%	-3.5%	0.4%	0.3%	-6.6%
Incidencia de pobreza antes de pensiones	16.8	20.0	20.7	13.3	15.5	8.5
Incidencia de pobreza después de pensiones	13.0	19.6	15.1	12.6	15.2	5.1
Cambio %	-22.6%	-2.0%	-27.1%	-5.3%	-1.9%	-40.0%

Fuentes: Argentina: Lustig y Pessino; Bolivia: Paz Arauco et al.; Brasil: Higgins y Pereira; México: Scott; Perú: Jaramillo; y Uruguay: Bucheli et al. Todos de próxima publicación.

Nota: La incidencia de pobreza (%) es medida con la línea de pobreza internacional de US\$2.50 PPA por día. Para Argentina, los coeficientes de Gini y la incidencia antes de pensiones resultan del ingreso de mercado neto (ingreso de mercado menos impuestos al ingreso personal y contribuciones a la seguridad social); para el resto de los países, los indicadores de desigualdad y pobreza resultan del ingreso de mercado. Para un mayor detalle de las definiciones y metodología, ver Lustig y Higgins (2013).

²² Se debe tener precaución al interpretar los resultados en el caso de Uruguay debido a que la carencia de un sistema de elegibilidad adecuado en el pasado, implicó que personas que nunca contribuyeron (o no contribuyeron lo suficiente) al sistema de seguridad social recibieran pensiones de vejez.

4 CONCLUSIONES

El análisis comparativo de los efectos redistributivos del sistema fiscal presentado en este documento revela un estado de bienestar latinoamericano más diverso que común.

En primer lugar, los estados latinoamericanos presentados aquí varían significativamente en tamaño: el gasto total del gobierno oscila entre 25.5 y 51.2 por ciento del PIB (35 por ciento en promedio) (Tabla 2).

En segundo lugar, el impacto redistributivo de la política fiscal tiene una relevante variación entre países y ésta no siempre se explica a partir del tamaño de los sistemas fiscales. Los seis sistemas fiscales analizados se pueden dividir en dos grupos, dependiendo de su efecto redistributivo total (Figura 3). El primero (Argentina, Brasil y Uruguay) logra una reducción de la desigualdad en el ingreso final —es decir, incluyendo el efecto de las transferencias no monetarias— que oscila entre el 20 y 25 por ciento (y una reducción de la pobreza con base en el ingreso disponible de entre 26 y 72 por ciento). Por su parte, el segundo grupo (Perú, Bolivia y México) reduce la desigualdad en el ingreso final entre 7.6 y 16 por ciento (y la pobreza con base en el ingreso disponible entre 7 y 15 por ciento) (Tabla 1). Las razones por las cuales los estados del segundo grupo logran menor redistribución, radican en su menor proporción de gasto (México y Perú), o en la focalización de estos gastos a la población en pobreza (Bolivia).

Hay diferencias dentro y entre estos grupos. Quizás el hallazgo más interesante es que la equidad puede ser más importante que el tamaño. Bolivia logra sólo la mitad de la reducción de desigualdad que logra Argentina, a pesar de gastar 18 por ciento más en transferencias sociales (analizadas), como proporción del PIB (Cuadro 2). Más dramáticamente, el efecto neto de todos los impuestos y transferencias monetarias es un aumento de la incidencia de pobreza del 3 por ciento en Bolivia, mientras que en Uruguay, país con proporciones similares de transferencias monetarias como proporción del PIB, pero con impuestos significativamente más altos, el efecto neto es una reducción de la pobreza del 54 por ciento (Cuadros 1 y 2). Sin embargo, esto también se debe en parte a que Uruguay tiene un PIB per cápita más alto que Bolivia, por lo que el monto destinado a transferencias monetarias es mayor y se divide entre menos personas (dado que tanto la población como la incidencia de pobreza en Uruguay son menores que en Bolivia). Al mismo tiempo, con niveles similares de efectividad redistributiva, la diferencia en el efecto redistributivo entre México y Brasil se explica principalmente por los diferentes niveles de gasto social. En el caso de Perú, la reducción de la desigualdad es menos a una tercera parte de la lograda por Brasil, no sólo porque es un poco menos efectivo, sino también y más importante, porque el gasto social en Perú es superior en un poco más de un tercio que el gasto social (analizado) de Brasil con respecto al PIB (Figura 3).

Sin embargo en los resultados redistributivos observados en Argentina, Brasil y Uruguay (para los estándares de América Latina) y de acuerdo al análisis de Lustig y Pessino (de próxima publicación), los problemas con las políticas redistributivas de Argentina se relacionan principalmente con la asignación de subsidios no sociales y la sostenibilidad fiscal. El gasto total del gobierno en subsidios indirectos alcanzó 5.6 por ciento del PIB en 2009 (el análisis de incidencia no incluyó subsidios indirectos), en comparación con 3.7 por ciento del PIB destinado a transferencias monetarias progresivas el mismo año. Estos subsidios son principalmente destinados a productores agrícolas, líneas aéreas, manufacturas, transporte y energía. Los tres primeros son absolutamente regresivos (no igualadores) y su presupuesto equivale a 1.3 por ciento del PIB en 2009 (en contraste, el presupuesto de la Asignación Familiar Universal era de 0.6 por ciento). Además, Argentina aumentó fuertemente el gasto público durante la década pasada, financiando de forma creciente a través de impuestos que introducen distorsiones en el sistema y métodos de recaudación fiscal poco ortodoxos. Por otra parte, el impuesto a las exportaciones —una de las principales fuentes de ingresos fiscales— es muy sensible a los precios de los bienes primarios (también conocidos como *commodities*). Todo esto apunta al hecho de que el gobierno Argentino se ha embarcado en un proceso de redistribución que —hasta cierto punto— genera pérdidas en grupos que no deberían tener pérdidas (por ejemplo los jubilados del sector formal) y no puede ser fiscalmente sostenible a menos que los subsidios concentrados en los sectores no sociales sean significativamente disminuidos.

En el caso de Brasil, el efecto negativo de los impuestos al consumo en personas en pobreza es el resultado más preocupante. El estudio realizado por Higgins y Pereira (de próxima publicación) muestra que el 27 por ciento de las

personas en pobreza moderada en el país transitaron hacia la pobreza extrema y que el 4.5 por ciento de los pobres extremos lo hizo hacia situaciones más agudas (“ultra-pobreza”) cuando se compara la incidencia resultante del ingreso post-fiscal con la resultante del ingreso de mercado. Además, los impuestos al consumo anulan el efecto de las transferencias monetarias directas sobre la reducción de pobreza (Figura 2) y la población en pobreza moderada es pagadora neta del sistema fiscal (esto es, antes de incorporar el valor de las transferencias en especie).

En Brasil y Uruguay el gasto en educación terciaria beneficia en mayor medida a la población más rica. En Brasil, el 16.4 por ciento del gasto en este rubro se destina al 4.7 por ciento de la población con ingreso de mercado por encima de US\$50 PPA por día, mientras que sólo el 7.6 por ciento beneficia al 26.2 por ciento de la población con ingreso menor a US\$4 PPA por día. Lo mismo ocurre con Uruguay: el 14.5 por ciento del gasto en educación terciaria se concentra en el 6.8 por ciento de la población con ingreso de mercado por encima de US\$50 PPA por día, en tanto que sólo el 0.6 por ciento se destina al 11.6 por ciento de la población que gana menos de US\$4 PPA por día (Tabla 4). Por lo tanto, a pesar de que el gasto en educación terciaria en Brasil y Uruguay no necesariamente aumenta la desigualdad (resulta progresivo en términos relativos), una gran proporción del gasto subsidia a la población con mayor ingreso.

El impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza se puede resumir de la siguiente manera: los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad y la pobreza significativamente en Argentina, Brasil y Uruguay y en menor medida en Bolivia, México y Perú; los impuestos directos son progresivos, sin embargo su impacto redistributivo es pequeño dado que su volumen como proporción del PIB es generalmente bajo; las transferencias monetarias son progresivas en términos absolutos —con excepción de Bolivia, donde la focalización de los programas no se centra en la población en pobreza—, sin embargo, su impacto sobre la reducción de la pobreza, es menor en los países que gastan menos (en relación al PIB) en transferencias monetarias directas focalizadas hacia los pobres (México y Perú); finalmente, en Bolivia, Brasil y Uruguay los impuestos al consumo reducen el impacto redistributivo del sistema fiscal y en Bolivia y Brasil estos impuestos hacen más que anular el impacto de las transferencias monetarias sobre la reducción de la pobreza.

Cuando se incluyen las transferencias en especie de servicios de educación y salud, valoradas a costos de gobierno, estas reducen la desigualdad en mayor medida que las transferencias monetarias en todos los países. Este resultado se debe a que la proporción del gasto público dedicado a educación y salud es mayor que la dedicada a transferencias monetarias. Se debe tener cuidado, sin embargo, al dar mucha relevancia a la redistribución a través de transferencias en especie, ya que la valuación a costos del gobierno no necesariamente refleja la valoración real de estos servicios por parte de los beneficiarios, también el método que se utiliza para monetizar este tipo de transferencias no toma en cuenta las variaciones de calidad. Además, la progresividad de los sistemas educativos y de salud podría deberse a un fenómeno subyacente no deseado; es decir, las clases medias y altas optarían por no usar estos servicios públicos debido a diferencias de estos sistemas con respecto a los privados.

En resumen, y para poner los resultados de estos países en perspectiva, el promedio de reducción del coeficiente de Gini para el ingreso disponible entre los países desarrollados de la OCDE equivale a 12 puntos porcentuales. En cambio, el promedio de los países del presente análisis (donde se incluye a Argentina y Uruguay, posiblemente los países más redistributivos de la región) es igual a 3 puntos porcentuales. La reducción promedio en el coeficiente de Gini para el ingreso final en la OCDE es de 17 puntos porcentuales y para los seis países de América Latina es de 9 puntos porcentuales. Así, a pesar de los avances en términos de reducción de la desigualdad y pobreza en la década pasada,²³ en América Latina siguen existiendo rezagos en los niveles de redistribución que se pueden obtener a través de los impuestos y el gasto social.

²³ Ver, por ejemplo, López-Calva y Lustig (2010).

REFERENCIAS

- Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre, y Rachel Menezes. 2008. Fair Growth. Washington, D.C.: Center for Global Development and Inter-American Dialogue.
- Breceda, Karla, Jamele Rigolini, y Jaime Saavedra. 2008. Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation. The World Bank Policy Research Working Paper, Washington, D.C.
- Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Máximo Rossi, y Florencia Amábile. Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay. In Lustig, Nora, Carola Pessino, y John Scott, editors, Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, pronto a publicarse.
- Ferreira, Francisco H. G., y Martin Ravallion. 2008. Global Poverty and Inequality: a Review of the Evidence. The World Bank Policy Research Working Paper Washington, D.C.
- Ferreira, Francisco H. G, Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis F. Lopez-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. Economic Mobility and the Rise of Latin American Middle Class. The World Bank: Washington, D.C.
- Goñi, Edwin, J. Humberto López, y Luis Servén. 2011. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *World Development* 39(9): 1558-1569.
- Higgins, Sean y Claudiney Pereira. The Effects of Brazil's High Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income. In Lustig, Nora, Carola Pessino, and John Scott, editors, Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, forthcoming.
- Immervoll, Herwig, Horacio Levy, José Ricardo Nogueira, Cathal O'Donoghue, y Rozane Bezerra de Siqueira. 2009. The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty. In Poverty, Inequality, and Policy in Latin America, Stephan Klasen and Felicitas Nowak-Lehmann, eds., 271-301. Cambridge, MA: MIT Press.
- Inter-American Development Bank. 2011. Social Strategy for Equity and Productivity. Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: IDB.
- Jaramillo, Miguel. The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru. In Lustig, Nora, Carola Pessino, and John Scott, editors, Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, forthcoming.
- Kakwani, Nanak C. 1977. Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *The Economic Journal* 87(345): 71-80.
- Lambert, Peter. 2002. *The Distribution and Redistribution of Income* (3rd edition). Manchester, UK: University of Manchester Press.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, y Joseph Shapiro. 2006. Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. The World Bank Social Protection Discussion Paper, Washington, D.C.
- Lopez-Calva, L. F. and E. Ortiz-Juarez. 2014. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class", *Journal of Economic Inequality*, 12 (1): 23-47.
- Lopez-Calva, Luis F. y Nora Lustig. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, Washington, DC and United Nations Development Programme (UNDP), New York.
- Lustig, Nora, George Gray Molina, Sean Higgins, Wilson Jiménez, Veronica Paz, Claudiney Pereira, Carola Pessino, John Scott, y Ernesto Yáñez Aguilar. 2012. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results. Tulane University Economics

Department and CIPR Working Paper, New Orleans, LA.

- Lustig, Nora y Sean Higgins. 2013. Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook, *CEQ Working Paper No. 1*, July 2011; revised January 2013. New Orleans, LA.
- Lustig, Nora y Sean Higgins. 2012. Fiscal Mobility and the Poor: A New Approach. Tulane Economics Department Working Paper 1202, New Orleans, Louisiana, April.
- Lustig, Nora, Luis F. Lopez-Calva, y Eduardo Ortiz-Juarez. 2013. Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico, *World Development*, Vol. 44, pp. 129-141.
- Lustig, Nora y Carola Pessino. Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: The Rising Role of Noncontributory Pensions. In Lustig, Nora, Carola Pessino, y John Scott, editors, Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, forthcoming.
- Lustig, Nora, Carola Pessino, y John Scott, editors. Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, forthcoming.
- Martinez-Vazquez, Jorge. 2008. The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence Analysis, in Blanca Moreno-Dodson and Quentin Wodon, editors, Public Finance for Poverty Reduction Concepts and Case Studies from Africa and Latin America, Chapter 5. Washington, DC: World Bank.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2011. Relatório de avaliação do plano plurianual, 2008-2011.
- O'Donnell, Owen, Eddy van Doorslaer, Adam Wagstaff, y Magnus Lindelow. 2008. Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: A Guide to Techniques and Their Implementation. Washington, D.C.: The World Bank.
- OECD, Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database). 2013. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-personal-income_20758510-table4
- Paz Arauco, Veronica, George Gray Molina, Wilson Jiménez Pozo, y Ernesto Yáñez Aguilar. Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia. In Lustig, Nora, Carola Pessino, and John Scott, editors, Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, forthcoming.
- SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), and MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). 2012. Ferramenta de visualização dos dados. <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>.
- Scott, John. 2011. Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad. UNDP Working Paper for Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Mexico City, Mexico.
- Scott, John. Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System. In Lustig, Nora, Carola Pessino, and John Scott, editors, Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, *Public Finance Review*, forthcoming.
- Silveira, Fernando Gaiger, Jonathan Ferreira, Joana Mostafa, y José Aparecido Carlos Ribeiro. 2011. Qual o Impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na Distribuição de Renda do Brasil? Observando os Dois Lados da Moeda. In Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos Elementos para Reflexão, José Aparecido Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., and Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça, eds., 25-63, Brasília: IPEA.
- Wagstaff, Adam. 2012. Benefit-Incidence Analysis: Are Government Health Expenditures More Pro-Rich Than We

Think? Health Economics 21: 351–366.

World Development Indicators, The World Bank. 2012. GNI per capita.
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.K>



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

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 2013.

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, October 2014.

WORKING PAPER NO. 14

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

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.

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. Forthcoming.

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. 2014. *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.

WORKING PAPER NO. 23

Lustig, Nora. 2014. *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.

WORKING PAPER NO. 24

Lustig, Nora and Marcela Melendez. 2014. *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.

WORKING PAPER NO. 25

Lustig Nora, Rodrigo Aranda and Ali Enami. 2014. *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.

WORKING PAPER NO. 26

Beneke, Margarita, Nora Lustig y José Andrés Oliva. 2014. *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. Forthcoming.

<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

El logo del CEQ es una representación estilizada de la curva de Lorenz para una distribución del ingreso desigual y una curva de concentración para una transferencia muy progresiva (la curva por encima de la diagonal).