



# Costa Rica: Informe de Equidad

Febrero 2014

*Eduardo Ortiz-Juárez*  
*Yoriko Yasukawa*



Ministerio de Hacienda  
San José, Costa Rica  
Febrero 5, 2014

# Colaboradores

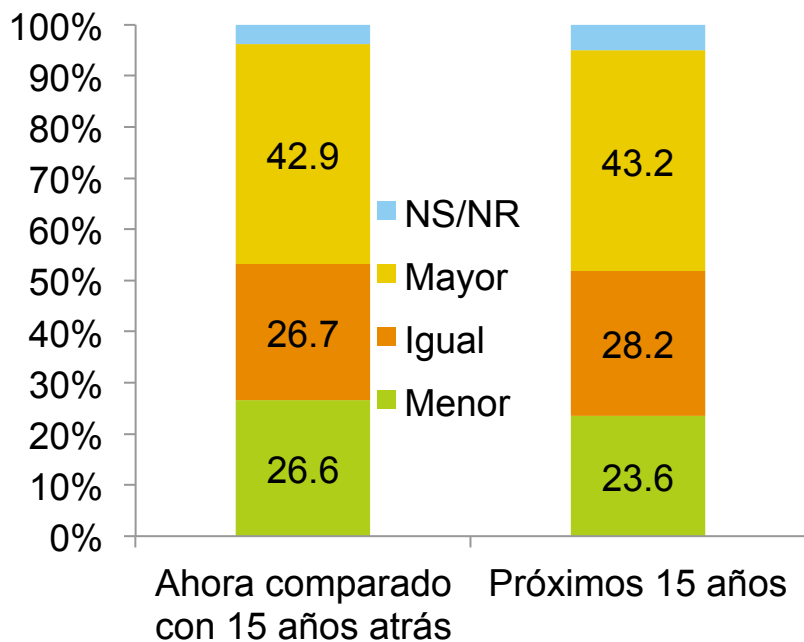
- Kryssia Brade (PNUD Costa Rica)
- Alberto Castañón (BUAP)
- Alfredo González Reyes (PNUD, DRALC)
- George Gray Molina (PNUD, DRALC)
- Nora Lustig (Tulane University)
- Gabriela Mata (PNUD Costa Rica)
- Gerald Mora (PNUD Costa Rica)
- Eduardo Ortiz-Juárez (PNUD, DRALC)
- Manrique Saenz (Ministerio de Hacienda, Costa Rica)
- Pablo Sauma (Universidad de Costa Rica)
- Juan Diego Trejos (Universidad de Costa Rica)
- Yoriko Yasukawa (PNUD Costa Rica)

A la gente le preocupa la  
desigualdad

# Población de Costa Rica se percibe mas desigual que antes

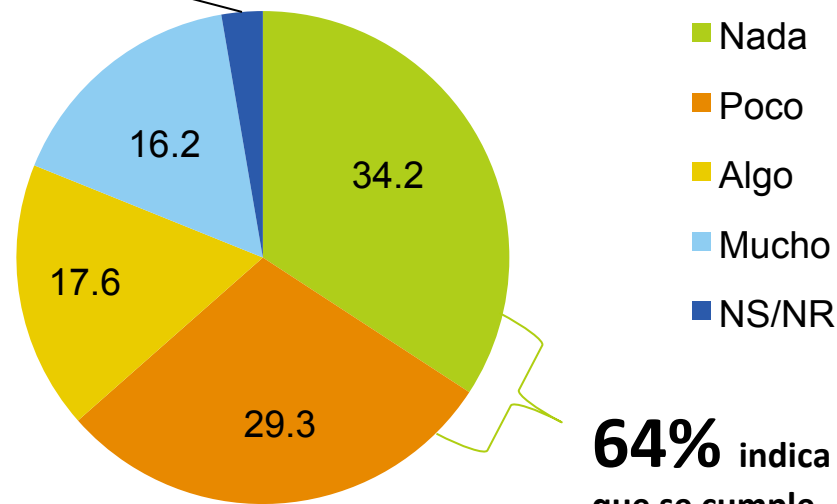
**43%** considera que la desigualdad social hoy es mayor que antes

Desigualdad social



¿Cuánto se cumple en la práctica la frase que dice: en Costa Rica pagan más impuestos los que más tienen?

2.7



**64%** indica que se cumple poco o nada

Fuente: SNU, "Encuesta Nacional Post 2015", Junio 2013.

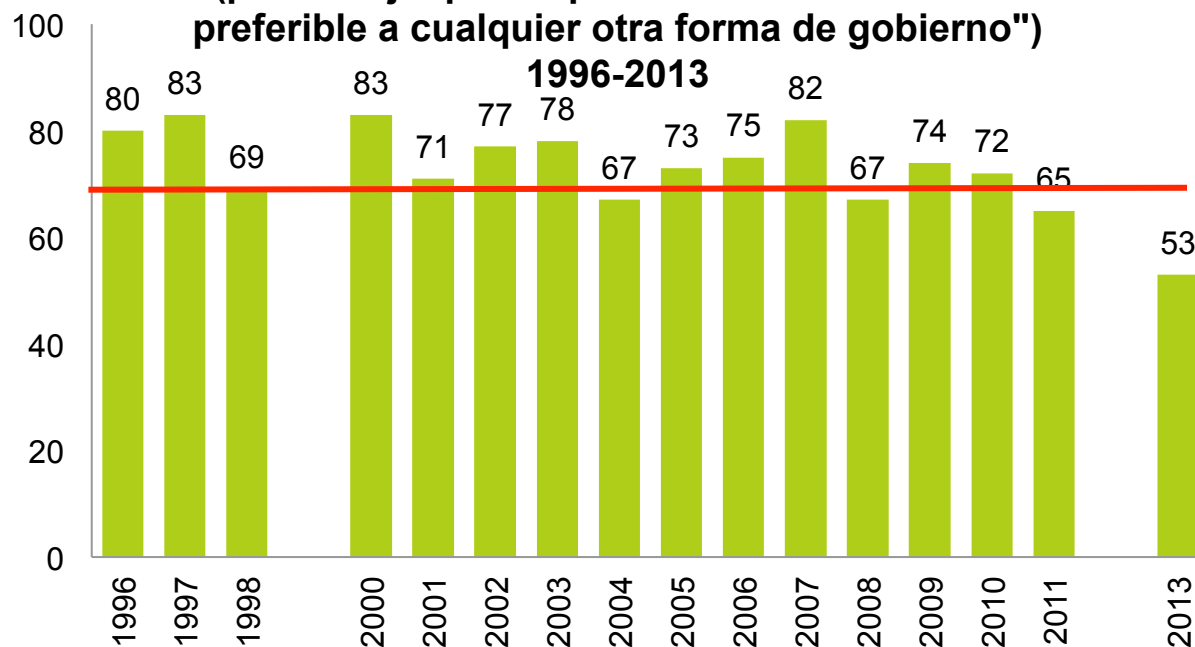
Fuente: PNUD. INDH 2013, a partir de datos de ENCON 2008.

# Existe reserva en el apoyo a la democracia

*“Costa Rica presenta en 2013 una diferencia de 16 puntos con respecto al promedio 1995-2013 (69), siendo el país de la región que ha perdido más apoyo a la democracia.”*

**I n f o r m e**  
**Latinobarómetro**  
**2013**

**Preferencia por la democracia en Costa Rica 1/  
(porcentaje que responde "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno")**



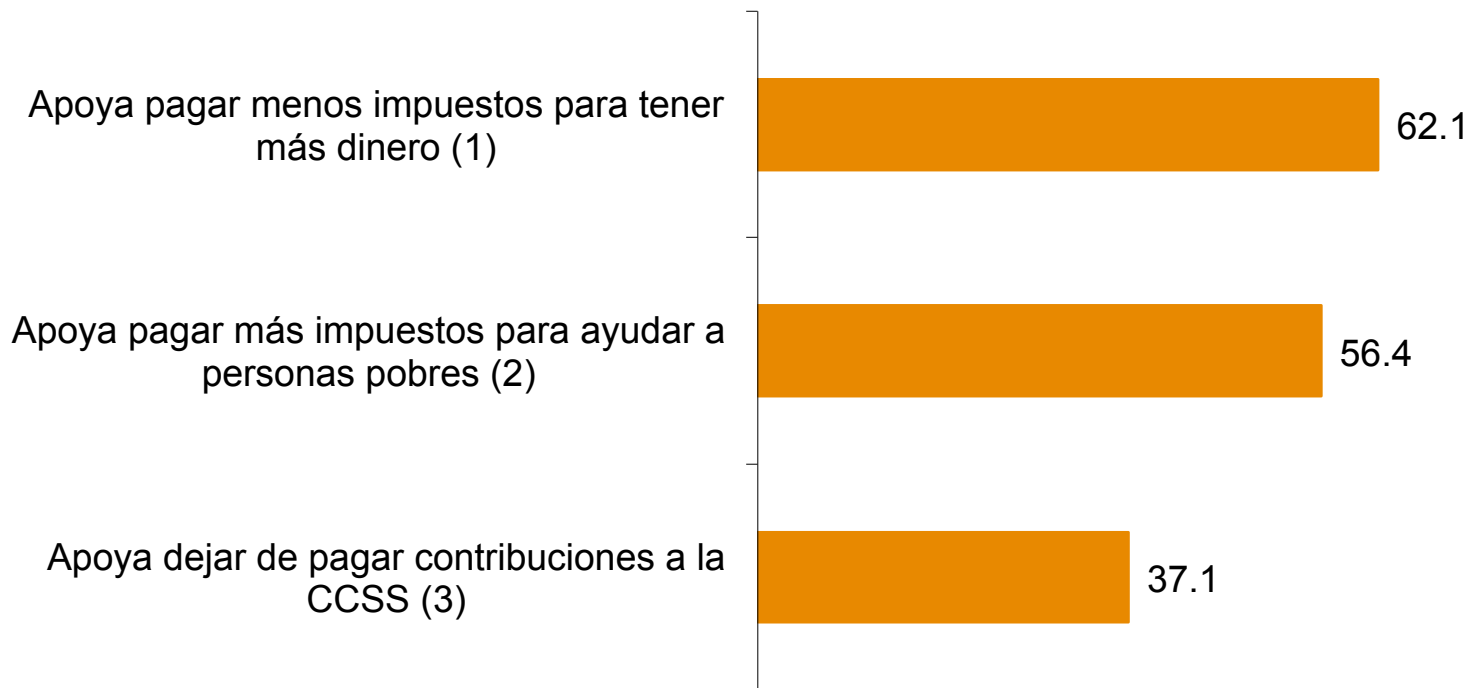
**La línea roja representa el promedio en el periodo.**

1/ Se refiere a la pregunta “Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.”

Fuente: Informe Latinobarómetro 2013.

# La gente apoya pagar impuestos para ayudar a las personas pobres

(% que responde "de acuerdo" y "muy de acuerdo")



(1) Pregunta: "Supongamos que Usted tiene la oportunidad de pagar menos impuestos para recibir más dinero, ¿estaría de acuerdo o en desacuerdo con aprovechar esa oportunidad?"

(2) Pregunta: "Supongamos que a Usted le piden pagar más impuestos para mejorar programas públicos de educación y salud dirigidos a las personas más pobres del país, ¿estaría de acuerdo o en desacuerdo con pagar ese aumento de los impuestos?"

(3) Pregunta: "Supongamos que Usted no usa los servicios de salud que ofrece la Caja Costarricense de Seguro Social. Debido a esto le proponen dejar de rebajarle más el seguro social de su salario, ¿estaría de acuerdo o en desacuerdo con esta posibilidad?"

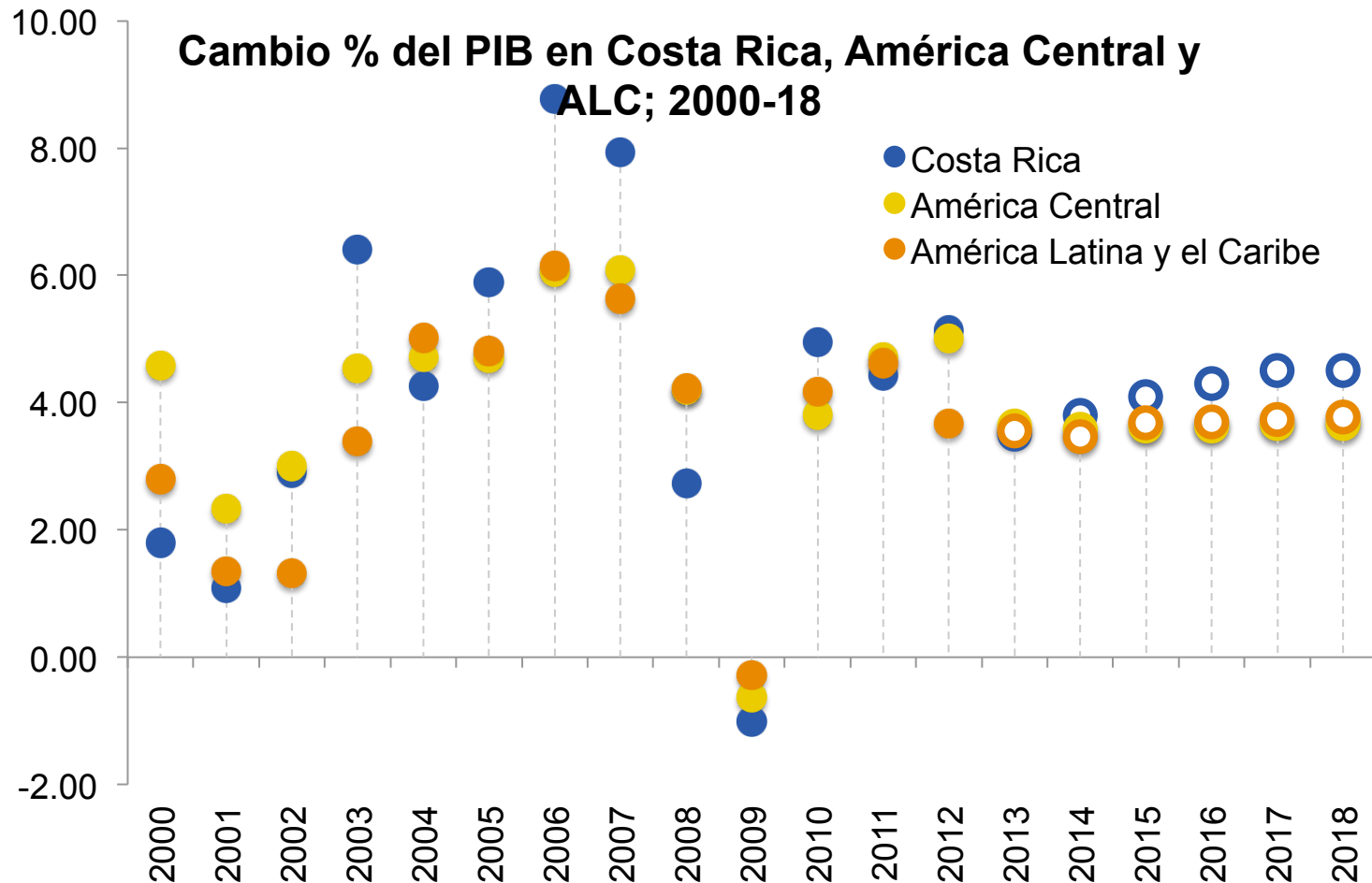
Fuente: PNUD-Costa Rica. INDH 2003. A partir de la ENCON-08

# Estructura

- I. ¿Cómo ha afectado el crecimiento a la estratificación social?
- II. ¿Qué factores han incidido en la pobreza y la desigualdad?
- III. ¿Es progresiva la distribución tributaria y del gasto social?
- IV. ¿Cómo lograr mayores y mejores impactos?
- V. Recomendaciones de políticas públicas

# Crecimiento económico...

## Entre los mas altos de la región





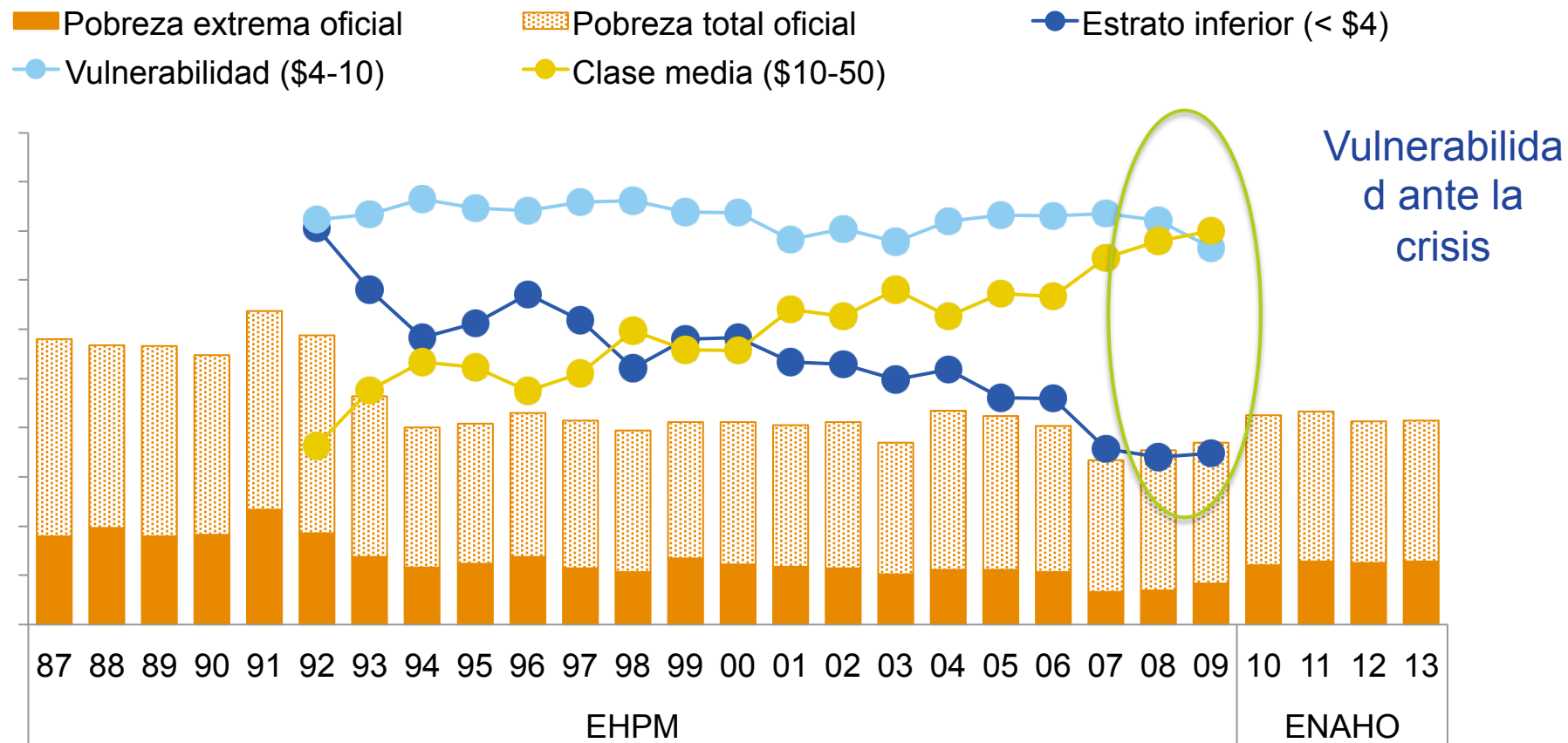
## ... que reconfigura

Durante las últimas dos décadas, al menos desde dos métricas:

- Líneas internacionales de medición: descenso de la proporción de personas con menos de \$4 dólares al día.
- Líneas oficiales de medición: descenso de la incidencia de pobreza durante 1990-94, y relativa estabilidad desde entonces.
- Expansión inequívoca de la clase media.

# ... que reconfigura

**% de población para el criterio internacional, y % de hogares para el oficial por estratos; Costa Rica 1987-13**

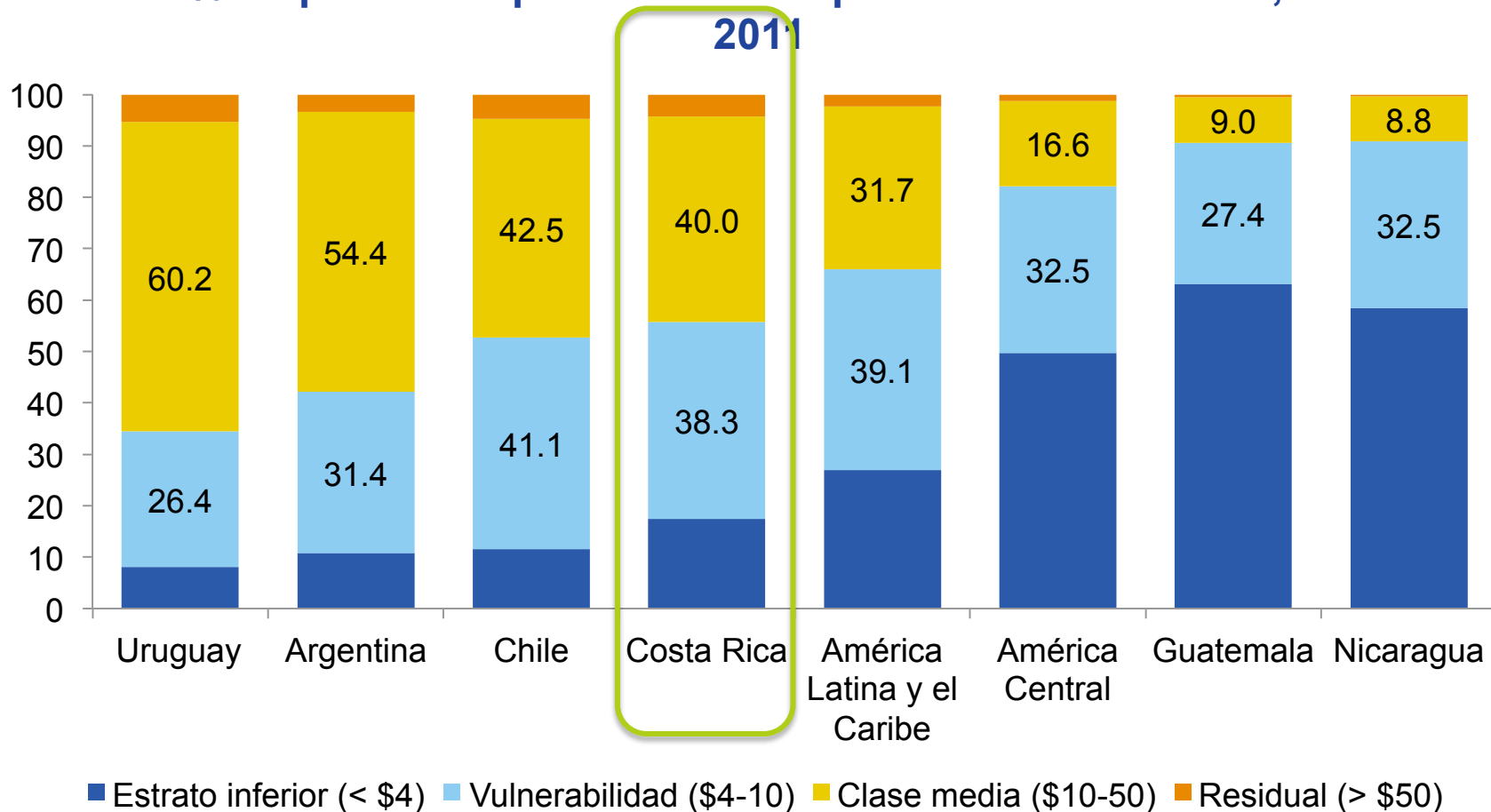


Vulnerabilidad ante la crisis

Fuente: INEC (1987-13), y PNUD con base en CEDLAS (1992-09).

# (4° país con mayor clase media)

% de población por estratos en países seleccionados; c.

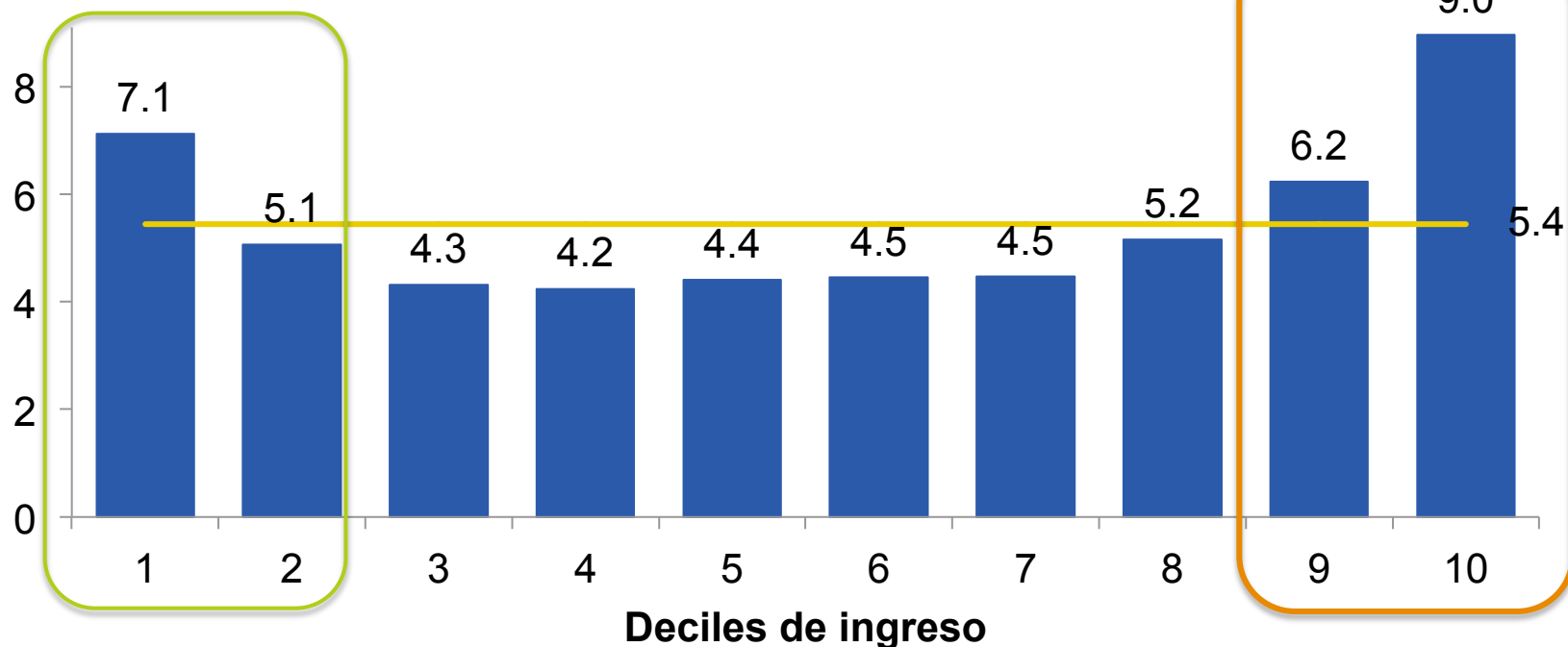


# (Con retos de protección)

|  | Pobreza (< \$4) |              | Vulnerabilidad (\$4-10) |              | Clase media (\$10-50) |              |
|--|-----------------|--------------|-------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
|  | 2002            | 2009         | 2002                    | 2009         | 2002                  | 2009         |
| <b>Ingreso per cápita del hogar (dólares PPA)</b>              | <b>65.0</b>     | <b>83.8</b>  | <b>186.5</b>            | <b>225.1</b> | <b>533.6</b>          | <b>656.7</b> |
| <b>Indicadores demográficos y geográficos</b>                  |                 |              |                         |              |                       |              |
| Tamaño del hogar   | 4.3             | 4.1          | 4.1                     | 3.8          | 3.5                   | 3.4          |
| Promedio de menores de 12 años en el hogar                     | 2.2             | 1.9          | 1.6                     | 1.4          | 1.0                   | 0.8          |
| Tasa de dependencia  | 3.4             | 3.1          | 2.6                     | 2.2          | 1.9                   | 1.7          |
| <b>Indicadores laborales</b>                                   |                 |              |                         |              |                       |              |
| Tasa de desempleo (%)  | 17.6            | 27.3         | 7.0                     | 9.9          | 3.2                   | 3.8          |
| Con seguro de salud por parte de su trabajo (%)                | 42.4            | 37.3         | 66.7                    | 64.7         | 81.5                  | 81.2         |
| <i>Definición productiva de formalidad</i>                     |                 |              |                         |              |                       |              |
| Formal   | 28.2            | 29.0         | 50.7                    | 52.6         | 68.9                  | 71.1         |
| Informal   | 71.8            | 71.0         | 49.3                    | 47.4         | 31.1                  | 28.9         |
| <b>Total</b>   | <b>100.0</b>    | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>            | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>          | <b>100.0</b> |
| <i>Definición de formalidad basada en el derecho a pensión</i> |                 |              |                         |              |                       |              |
| Formal   | 24.6            | 25.9         | 46.7                    | 46.7         | 60.3                  | 62.8         |
| Informal   | 75.4            | 74.1         | 53.3                    | 53.3         | 39.7                  | 37.2         |
| <b>Total</b>   | <b>100.0</b>    | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>            | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>          | <b>100.0</b> |

# ... aunque con poco efecto en la distribución

Cambio % promedio anual del ingreso per cápita;  
Costa Rica 2000-09



Potencial efecto de las transferencias

■ Crecimiento por decil

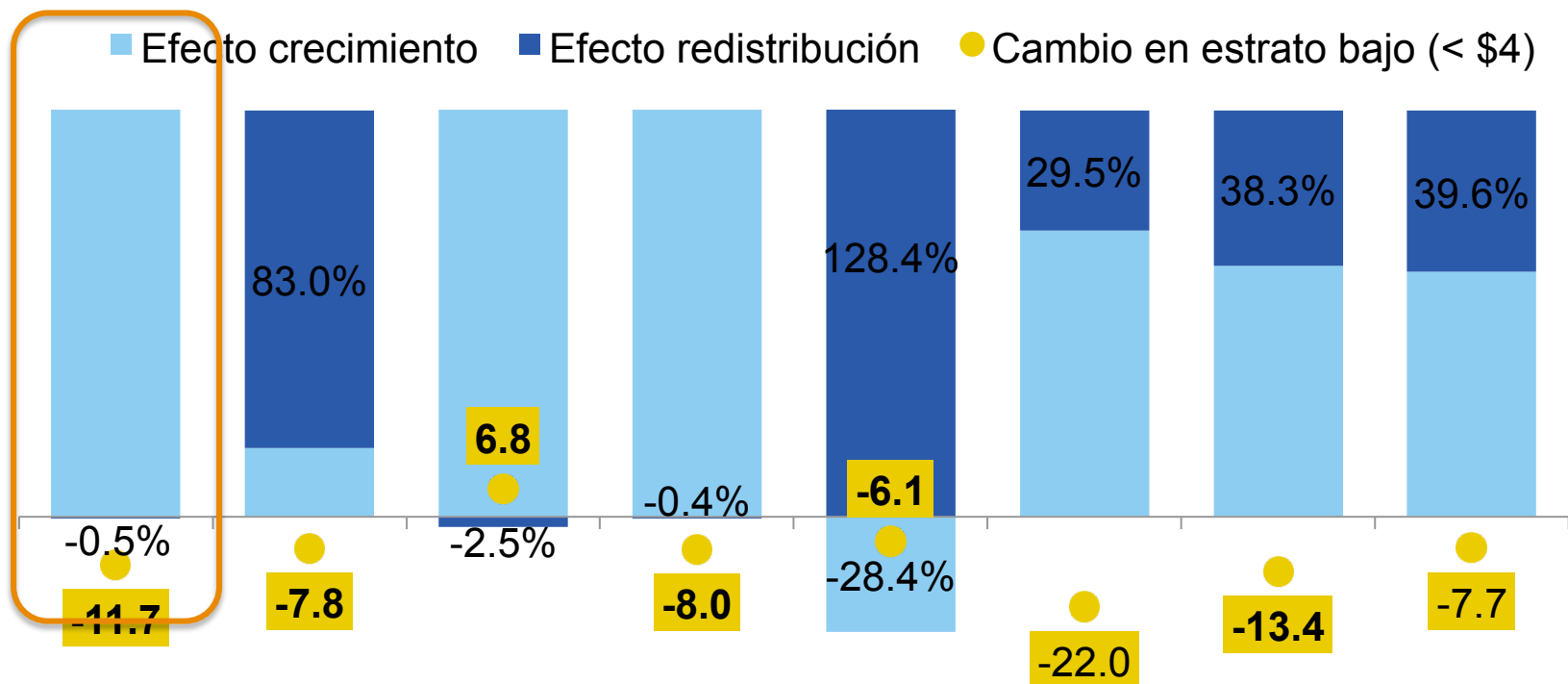
— Crecimiento promedio

Efecto mayor en deciles superiores; anula el efecto distributivo

# Poco efecto en la distribución

En la reconfiguración social dominó el efecto crecimiento

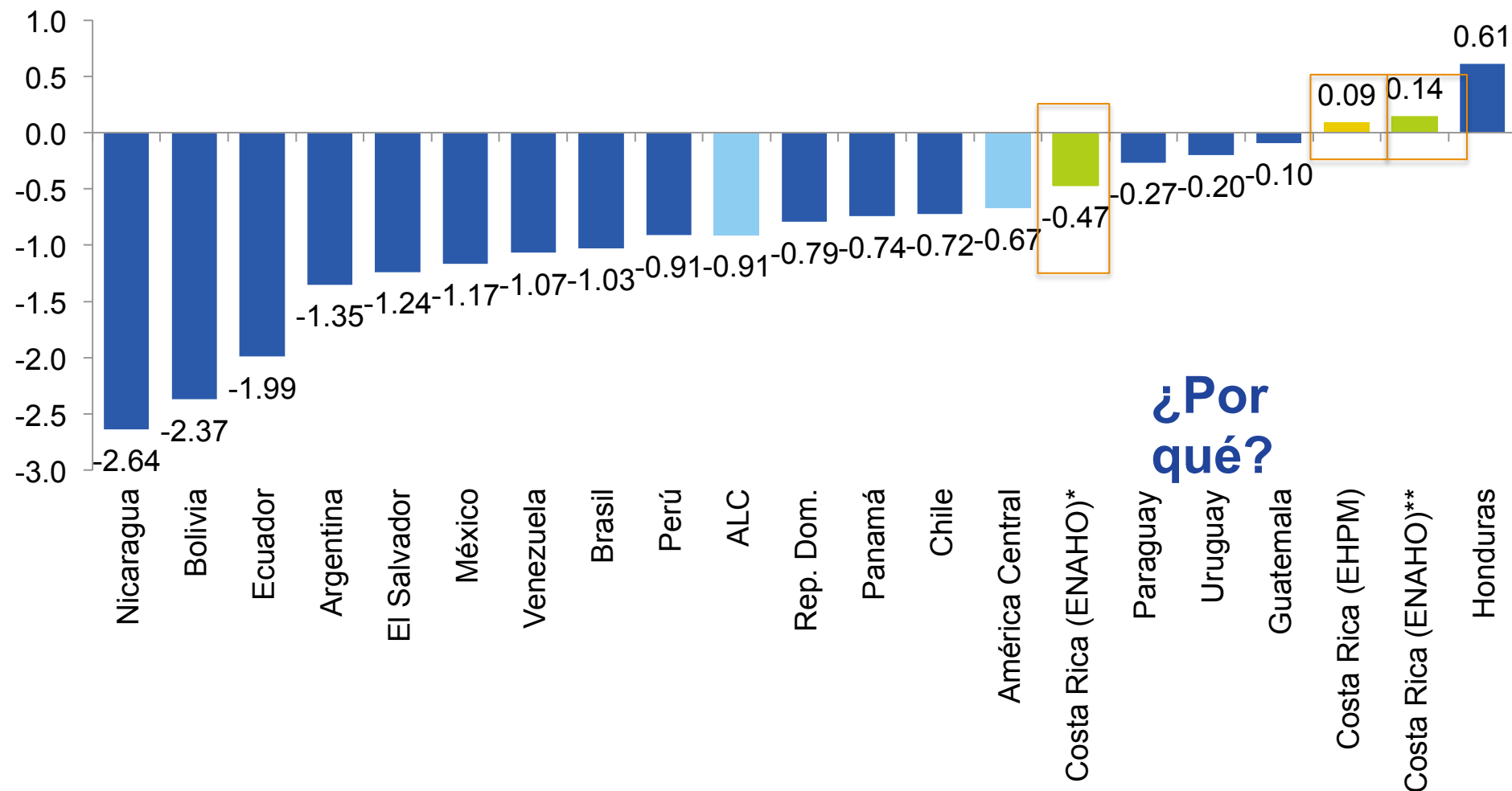
% de contribución de cada efecto al cambio en pobreza; c.  
2000-10



Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá ALC América Central

# La desigualdad permaneció sin cambios en la última década

Cambio % anual en el coeficiente de Gini



# Descomposición de los cambios en desigualdad

En todos los países de la región:

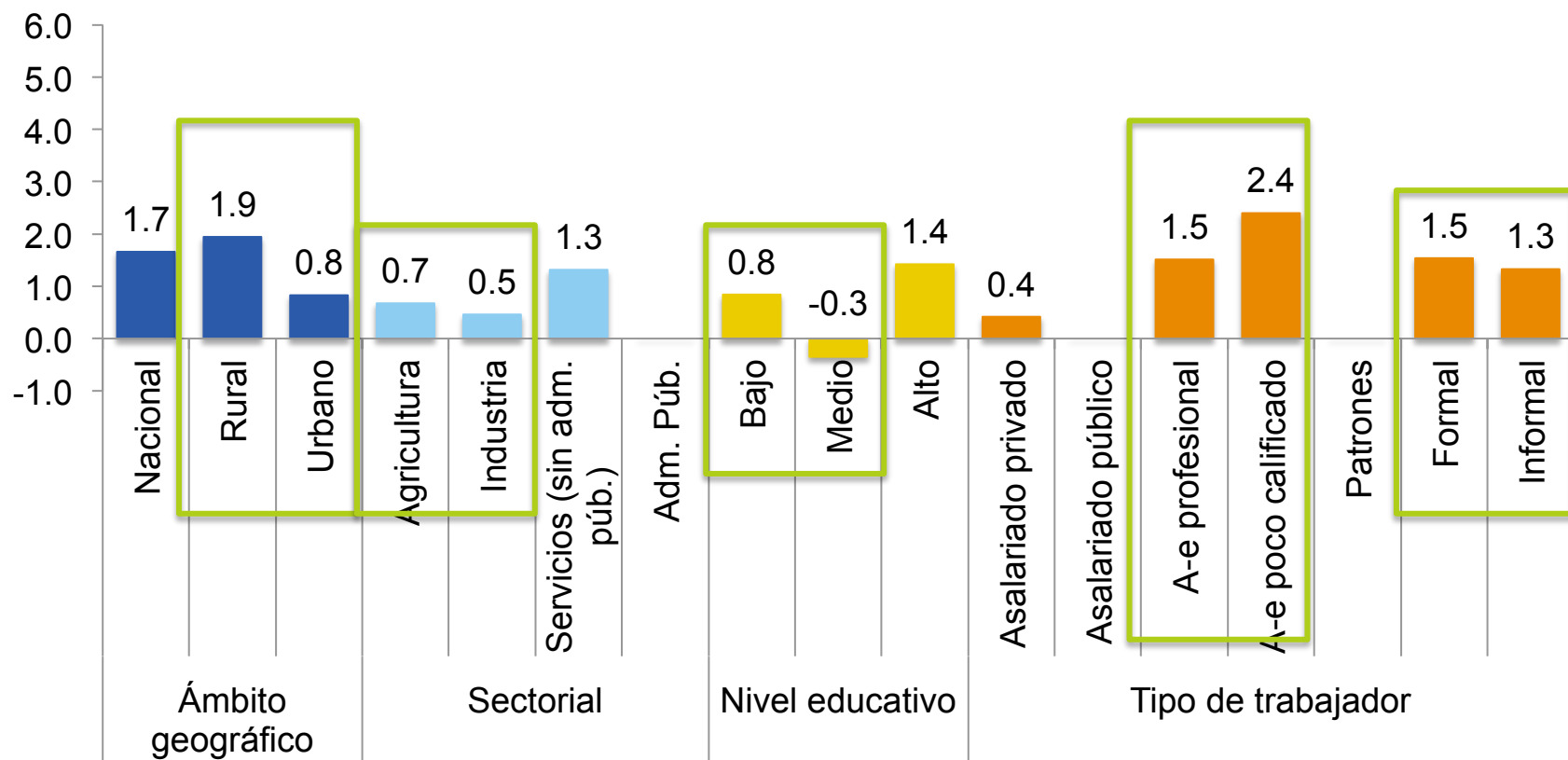
- Cambios salariales positivos para trabajadores de menor ingreso fueron los responsables del descenso de la desigualdad (47% en promedio).
- Las transferencias públicas contribuyeron con 14% en promedio, y fueron la segunda fuente mas importante.
- En Costa Rica los resultados apuntan a otra dirección.



# Efecto de los salarios

Crecimiento en actividades de sectores vulnerables...

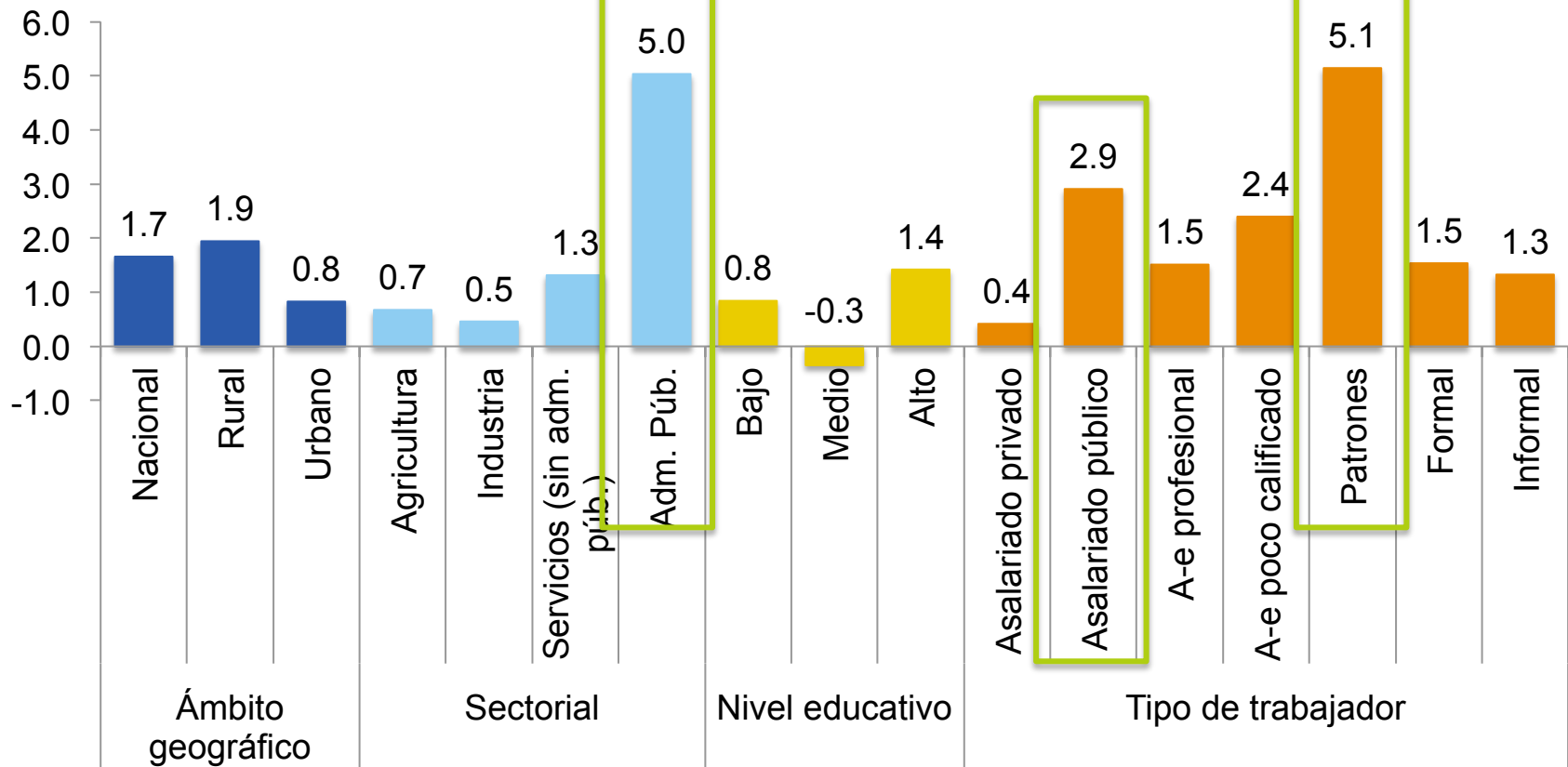
% promedio anual del salario real por hora; Costa Rica  
2000-10



# Efecto de los salarios

Pero también (y en mayor magnitud) en:

% promedio anual del salario real por hora; Costa Rica  
2000-10



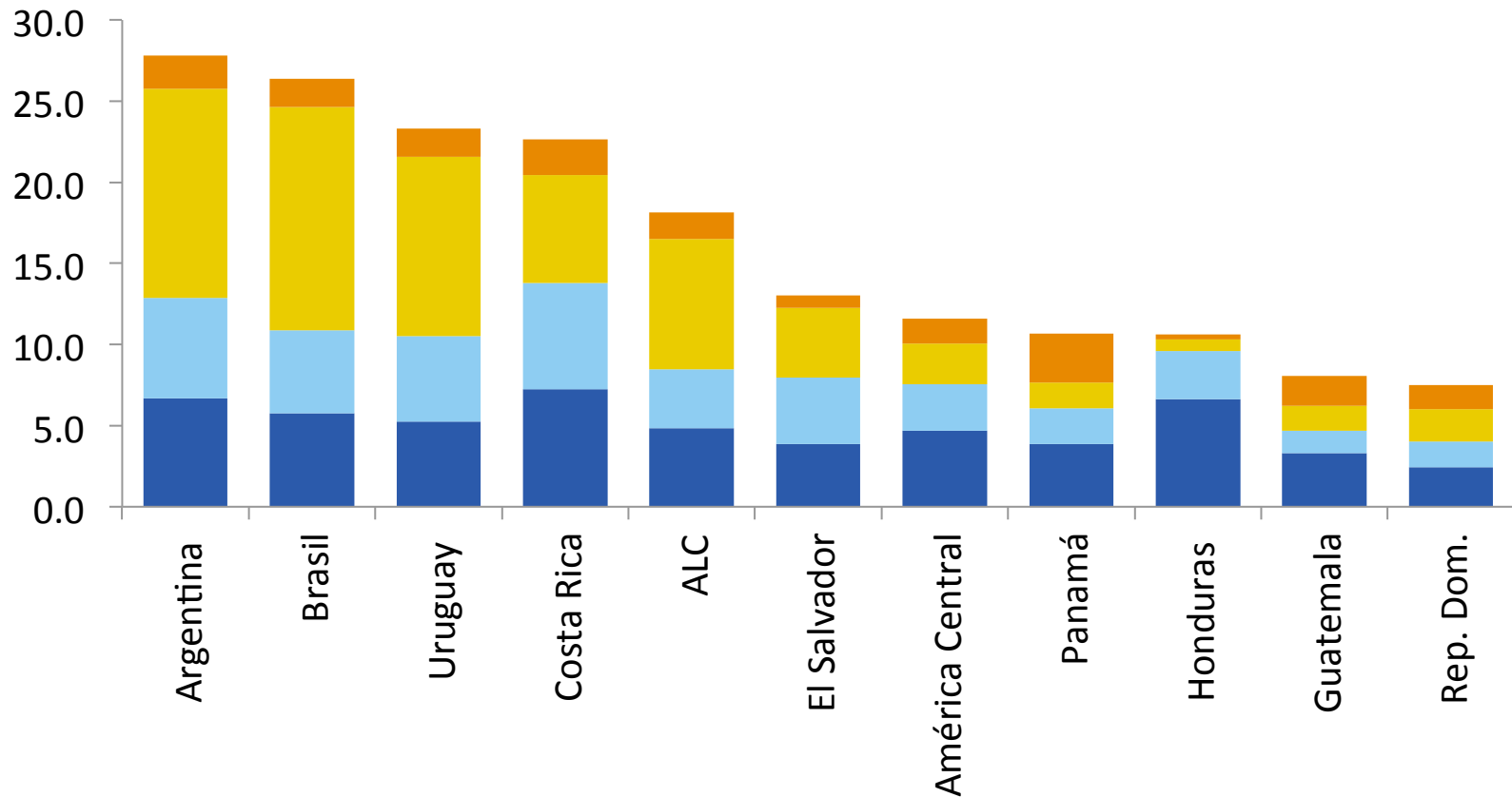
# Efecto de las transferencias

- No es posible identificar en las EHPM las mismas fuentes de ingreso no laboral en todos los años para una descomposición desagregada.
  - e.g. Transferencias no aparece en las EHPM de 1992 y 2009
- Pero sí es posible observar la incidencia de las transferencias (monetarias y no monetarias) en 2010 y aislar sus efectos sobre la distribución (en conjunto con el sistema impositivo).

# Gasto social

El país exhibe un nivel de gasto social relativamente alto (22.6%)

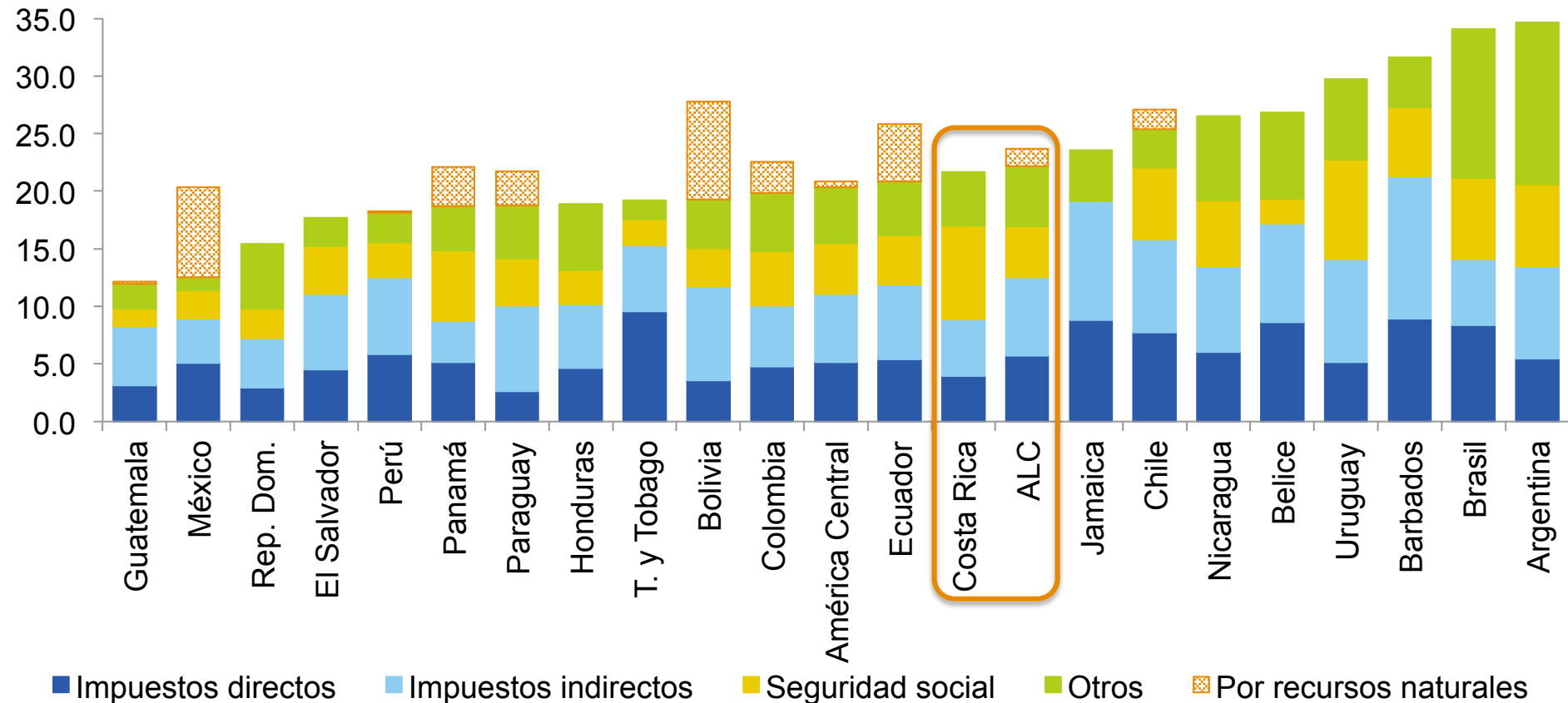
Gasto social y sus componentes (% respecto al PIB); c.2011



# Recaudación

Y una carga tributaria similar al promedio regional (21.6%)

Carga tributaria ajustada (% respecto al PIB); 2011



■ Impuestos directos ■ Impuestos indirectos ■ Seguridad social ■ Otros ■ Por recursos naturales

# Impacto distributivo de la política social

- Se realiza en el marco del Proyecto CEQ (Commitment to Equity).
- Proyecto de Tulane University (Nora Lustig) y Diálogo Interamericano (Peter Hakim).
- Diseñado para evaluar qué tan alineadas están las políticas de tributación y gasto para proveer un nivel mínimo de bienestar y reducir la desigualdad.
- Genera un diagnóstico detallado para gobiernos y organizaciones multilaterales en sus esfuerzos por construir sociedades más equitativas.

# CEQ - Objetivos

Análisis de incidencia para responder:

- Cuánta reducción de pobreza y desigualdad se puede lograr a través del gasto, los subsidios y los impuestos.
- Sobre quiénes recaen los impuestos y beneficios del gasto social (según clase socioeconómica, rural-urbano, raza, origen étnico, y género).
- Dentro de los límites de la prudencia fiscal, qué se puede hacer para alcanzar mayor progresividad de impuestos y transferencias (pro-pobres).

# CEQ: Relevancia para política pública

## 1. Evaluación del sistema fiscal actual

- Impacto y progresividad de impuestos y transferencias.
- Quiénes son los contribuyentes netos al “fisco”.
- Equidad en acceso a educación y salud.

## 2. Evaluación de reformas potenciales

- Cambios en desigualdad y pobreza al cambiar estructura fiscal.
- Quiénes se benefician de la expansión de pensiones no contributivas.
- Quiénes pierden con la eliminación de subsidios.



# Características generales de CEQ

- Análisis exhaustivo de incidencia de los sistemas fiscales actuales.
- Armoniza definiciones y metodologías para facilitar la comparaciones entre países.
- Propone nuevos indicadores: e.g. matrices de movilidad fiscal.
- Transparencia total en procedimientos metodológicos.
- Incidencia desagregada.

# CEQ: Elementos básicos del análisis

- Se parte de un concepto de ingreso de mercado (pre-fiscal).
- Se le restan impuestos y suman transferencias para obtener el ingreso después de la acción fiscal.
- Se observa la evolución de la pobreza y la desigualdad a través de los conceptos de ingreso, y la distribución de los impuestos y beneficios.

# ¿Cuál es el efecto distributivo de estos niveles de gasto y tributación?

Como primer paso, se definen los ingresos:

Ingreso laboral y no laboral. Incluye remesas y otras transferencias privadas, pensiones de la seguridad social contributiva, autoconsumo, y renta imputada por vivienda

= **Ingreso de mercado (IM)**

— Impuestos al ingreso (directos)

= **Ingreso de mercado neto (IMN)**

+ Transferencias directas

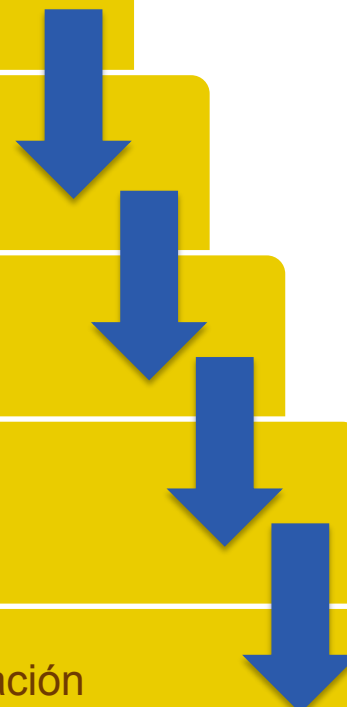
= **Ingreso disponible (ID)**

+ Subsidios indirectos — Impuestos indirectos

= **Ingreso después de impuestos (IDI)**

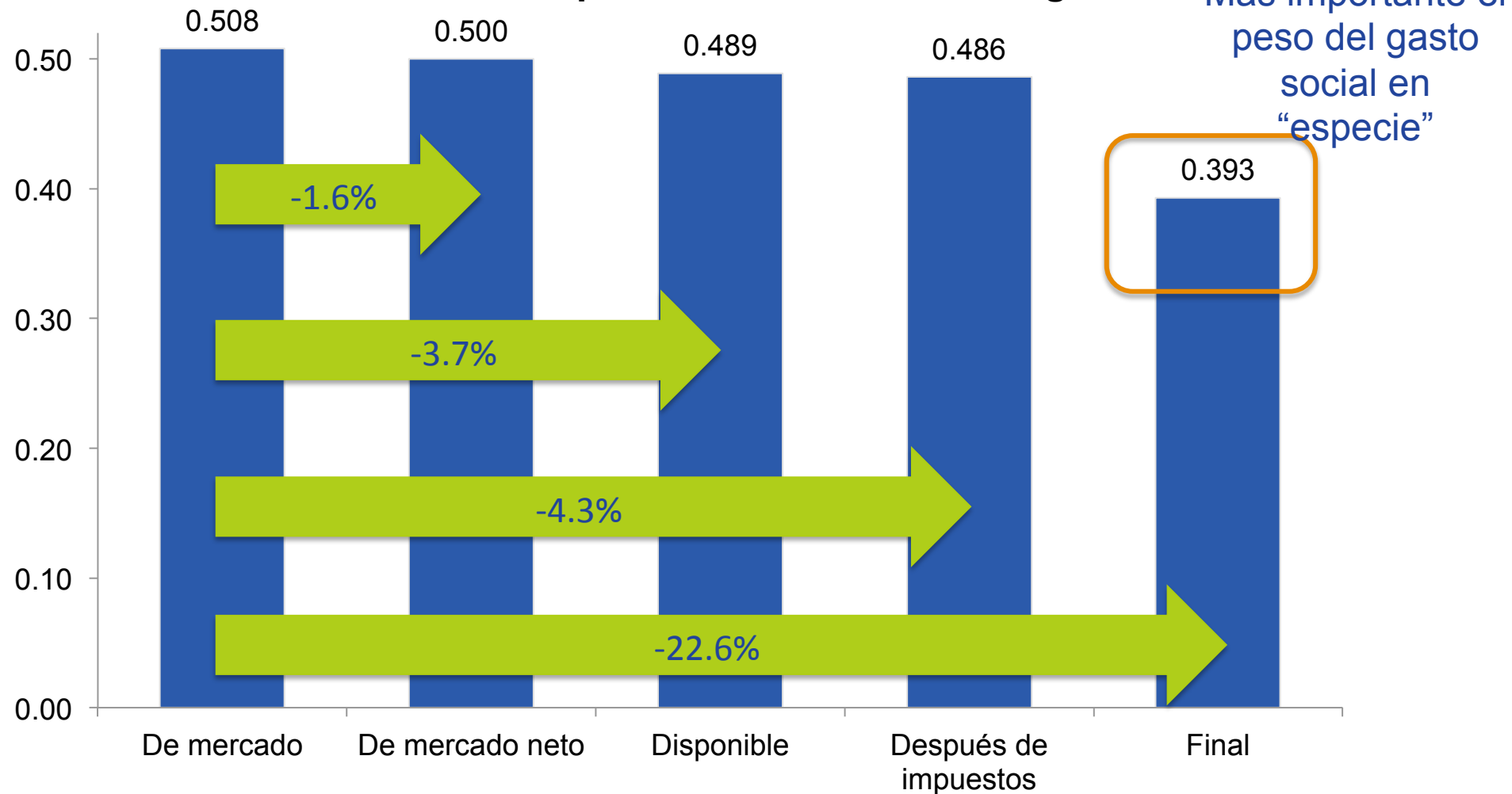
+ Transferencias en especie en salud y educación

= **Ingreso final (IF)**



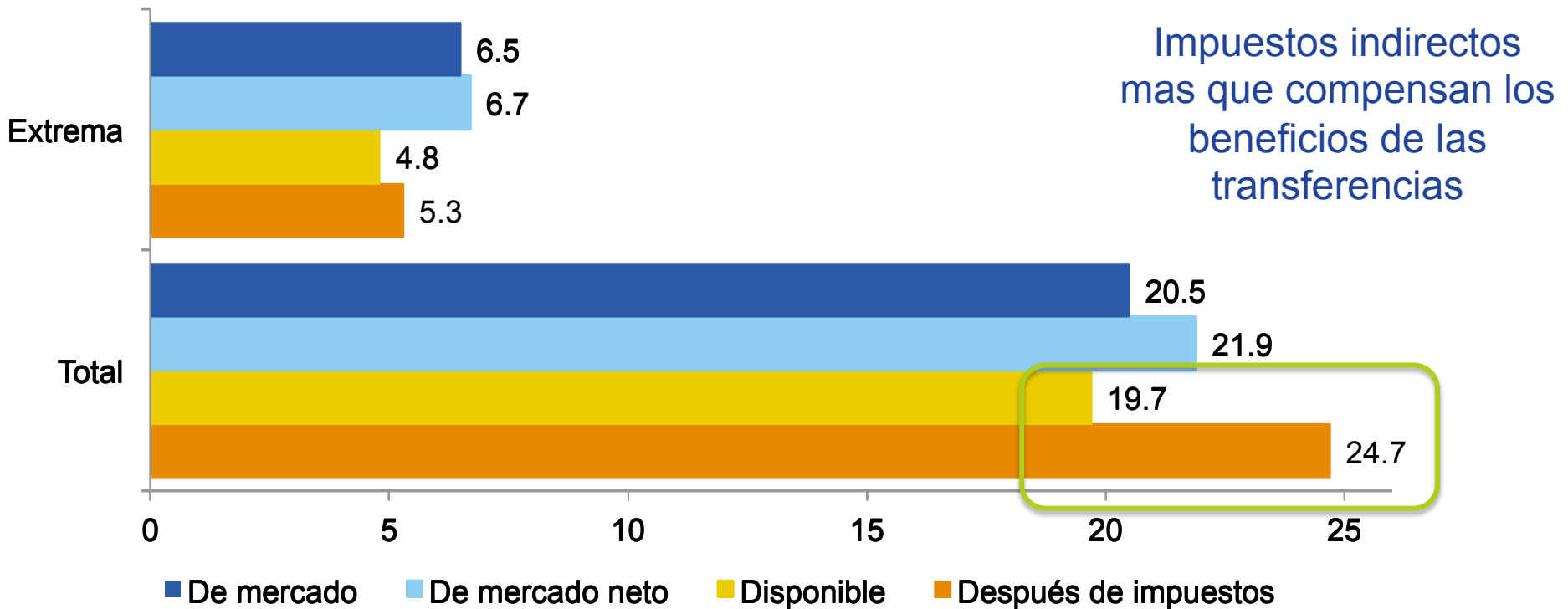
# Efectos sobre la desigualdad

## Coeficiente de Gini para cada definición de ingreso



# Efectos sobre la pobreza

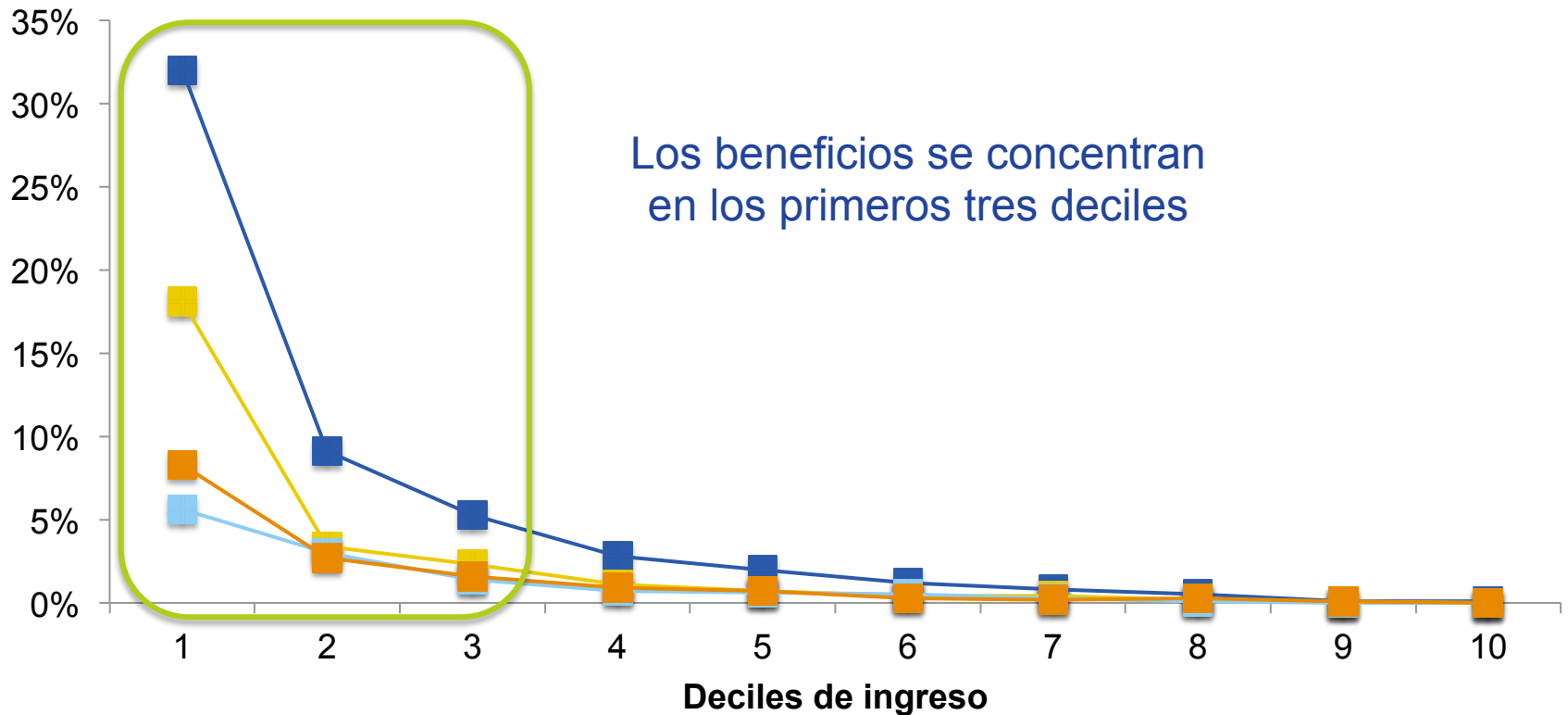
## Porcentaje de personas para cada definición de ingreso



# Incidencia de transferencias públicas

**Incidencia de transferencias monetarias  
(% de cambio en el ingreso de mercado de cada decil)**

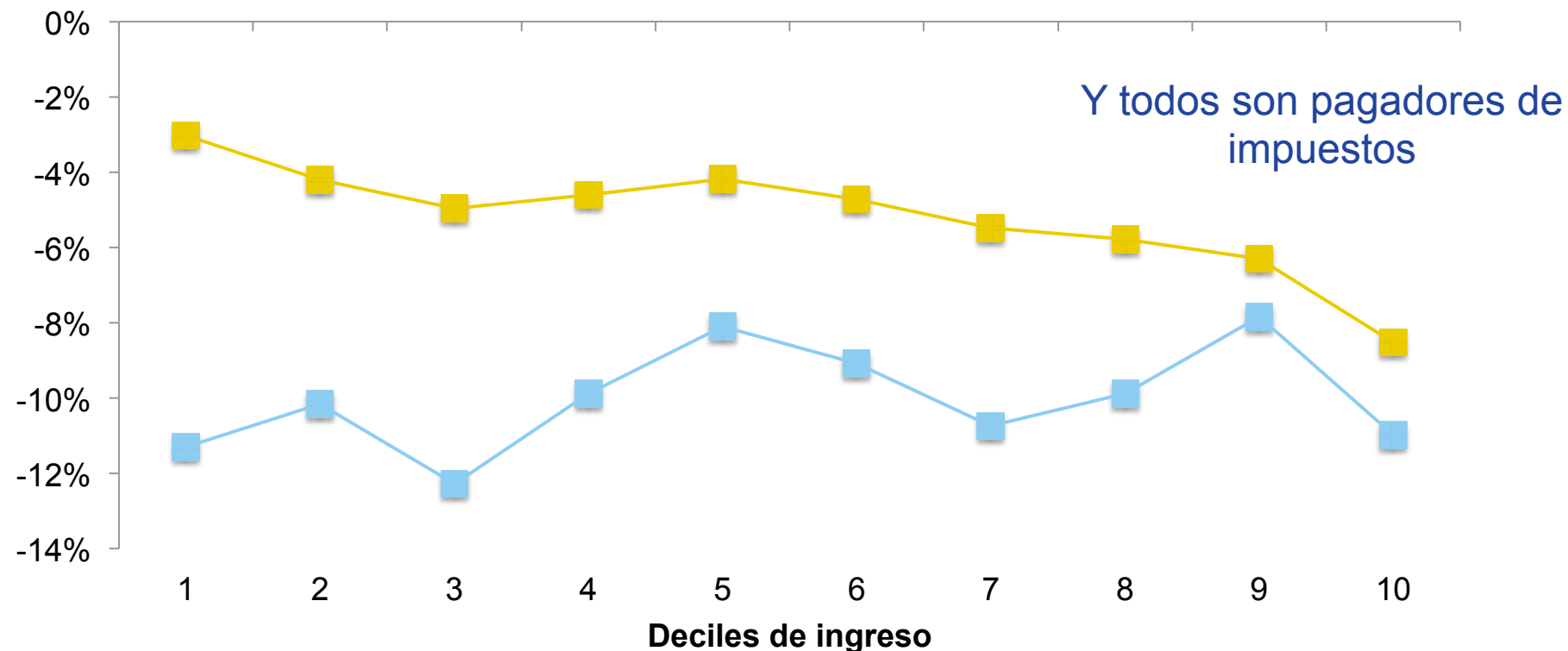
■ Total   ■ Pensiones no contributivas   ■ Avancemos   ■ Otras



# Incidencia de impuestos

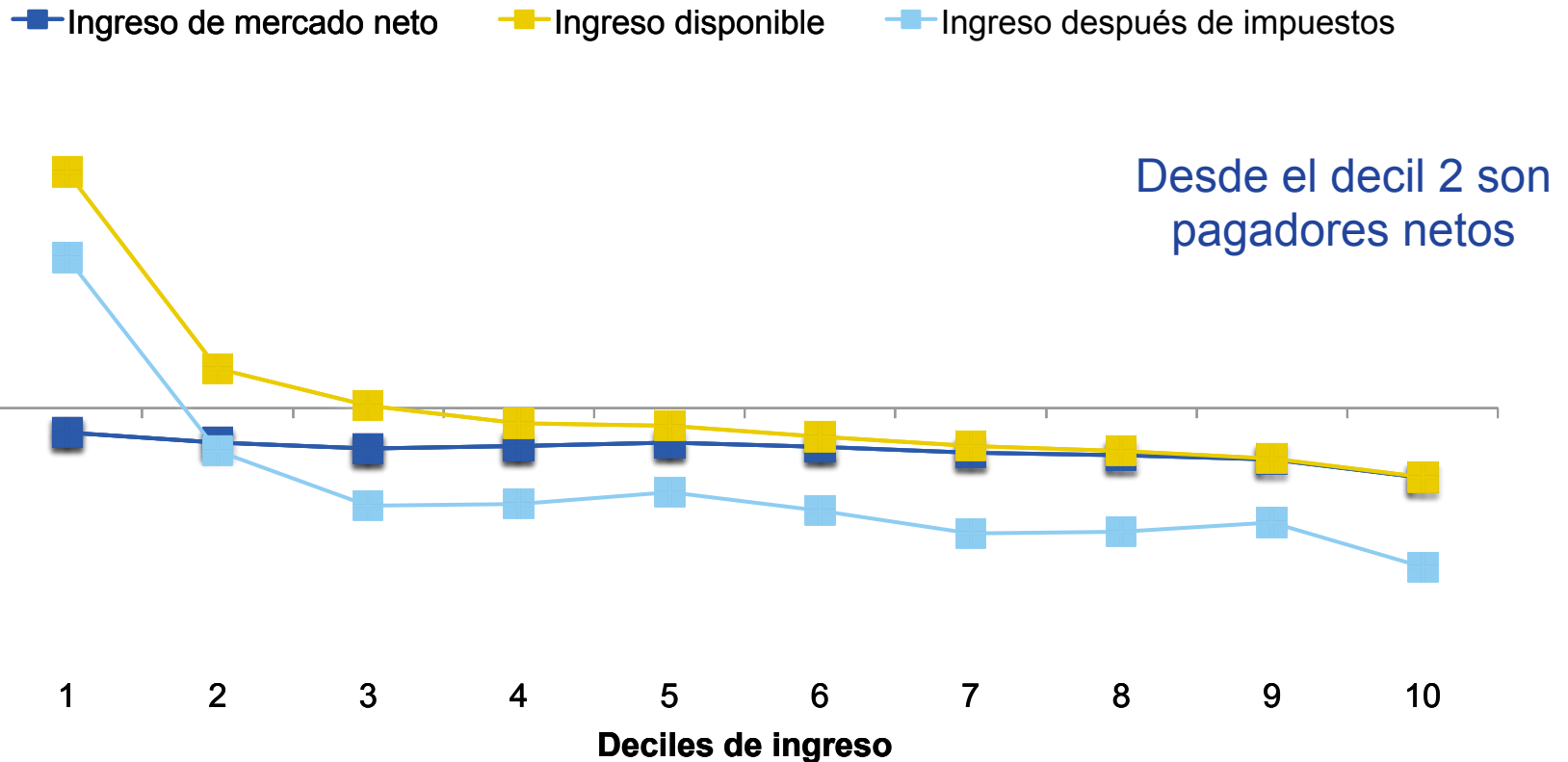
**Incidencia de impuestos**  
(% de cambio en el ingreso de mercado de cada decil)

■ Impuestos directos   ■ Impuestos indirectos



# Incidencia total

## Incidencia combinada (% de cambio en el ingreso de mercado de cada decil)





# Lo anterior puede llevar a algunos individuos a situaciones menos favorables

| Ingreso de mercado               | Ingreso disponible    |                          |                          |                                 |                               |                       |                 |
|----------------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------|
|                                  | Pobreza               |                          |                          | No pobreza                      |                               |                       | Suma horizontal |
|                                  | Indigencia (< \$1.25) | Extrema (\$1.25 - \$2.5) | Moderada (\$2.5 - \$4.0) | Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0) | Clase media (\$10.0 - \$50.0) | Clase alta (> \$50.0) |                 |
| Indigencia (< \$1.25)            | 57.6%                 | 24.7%                    | 10.5%                    | 7.3%                            | 0.0%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Pobreza extrema (\$1.25 - \$2.5) | 1.0%                  | 57.9%                    | 28.1%                    | 13.0%                           | 0.1%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Pobreza moderada (\$2.5 - \$4.0) | 0.0%                  | 2.2%                     | 69.5%                    | 28.0%                           | 0.3%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0)  | 0.0%                  | 0.0%                     | 0.9%                     | 95.5%                           | 3.6%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Clase media (\$10.0 - \$50.0)    | 0.0%                  | 0.0%                     | 0.0%                     | 2.8%                            | 97.2%                         | 0.0%                  | 100.0%          |
| Clase alta (> \$50.0)            | 0.0%                  | 0.0%                     | 0.0%                     | 0.0%                            | 14.0%                         | 86.0%                 | 100.0%          |

| Ingreso de mercado               | Ingreso después de impuestos |                          |                          |                                 |                               |                       |                 |
|----------------------------------|------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------|
|                                  | Pobreza                      |                          |                          | No pobreza                      |                               |                       | Suma horizontal |
|                                  | Indigencia (< \$1.25)        | Extrema (\$1.25 - \$2.5) | Moderada (\$2.5 - \$4.0) | Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0) | Clase media (\$10.0 - \$50.0) | Clase alta (> \$50.0) |                 |
| Indigencia (< \$1.25)            | 69.6%                        | 17.8%                    | 6.2%                     | 6.5%                            | 0.0%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Pobreza extrema (\$1.25 - \$2.5) | 8.7%                         | 56.7%                    | 24.8%                    | 9.7%                            | 0.1%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Pobreza moderada (\$2.5 - \$4.0) | 0.0%                         | 7.0%                     | 70.1%                    | 22.8%                           | 0.2%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0)  | 0.0%                         | 0.0%                     | 3.4%                     | 95.0%                           | 1.6%                          | 0.0%                  | 100.0%          |
| Clase media (\$10.0 - \$50.0)    | 0.0%                         | 0.0%                     | 0.0%                     | 9.1%                            | 90.9%                         | 0.0%                  | 100.0%          |
| Clase alta (> \$50.0)            | 0.0%                         | 0.0%                     | 0.0%                     | 0.0%                            | 34.8%                         | 65.2%                 | 100.0%          |

Fuente: Sauma & Trejos (2013) con base en Higgins & Lustig (2013) – Proyecto CEQ.

# En resumen

- Las transferencias directas contribuyen a reducir la pobreza, y en menor medida la desigualdad.
- El mayor impacto en desigualdad ocurre con transferencias no monetarias (gasto social en educación y salud “en especie”).
- La estructura tributaria actual contrarresta los beneficios de las transferencias públicas para ciertos grupos de población.
- Mantener (aumentar) el nivel actual de gasto social y/o de transferencias puede requerir: 1) de asignaciones diferentes al esquema actual; o 2) de mayores recursos.

# Vías potenciales

1. Universalizar el acceso a salud y educación secundaria
  2. Asignaciones diferentes para garantizar recursos que permitan lo anterior.
  3. Mayores recursos requiere de una reforma fiscal que maximice la recaudación, y minimice el impacto social a los mas vulnerables.
- ***¿Cómo evaluar las distintas opciones de recaudación que cumplan estas dos últimas condiciones?***

# Micro-simulación de reformas fiscales: Simulador de Costa Rica

## Características generales:

- El simulador utiliza como base la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) del 2004.
- A partir de los ingresos y gastos de la ENIG se estima, para cada hogar, la recaudación potencial del IGV y el ISR de asalariados y personas físicas con actividad lucrativa.
- El simulador del IGV identifica los bienes que conforman la CBA, servicios de salud y educación, servicios exentos, y los bienes y servicios gravados con 13%.

## Resultados:

- Bajo embargo temporal, para uso interno del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.