



Costa Rica: Informe de Equidad

Febrero 2014

Eduardo Ortiz-Juárez
Yoriko Yasukawa



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

Colaboradores

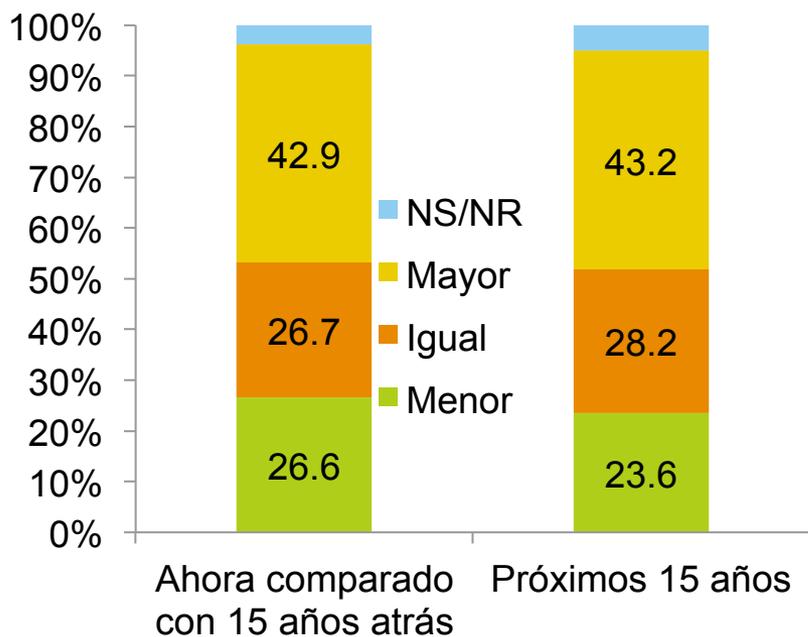
- Kryssia Brade (PNUD Costa Rica)
- Alberto Castañón (BUAP)
- Alfredo González Reyes (PNUD, DRALC)
- George Gray Molina (PNUD, DRALC)
- Nora Lustig (Tulane University)
- Gabriela Mata (PNUD Costa Rica)
- Gerald Mora (PNUD Costa Rica)
- Eduardo Ortiz-Juárez (PNUD, DRALC)
- Manrique Saenz (Ministerio de 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

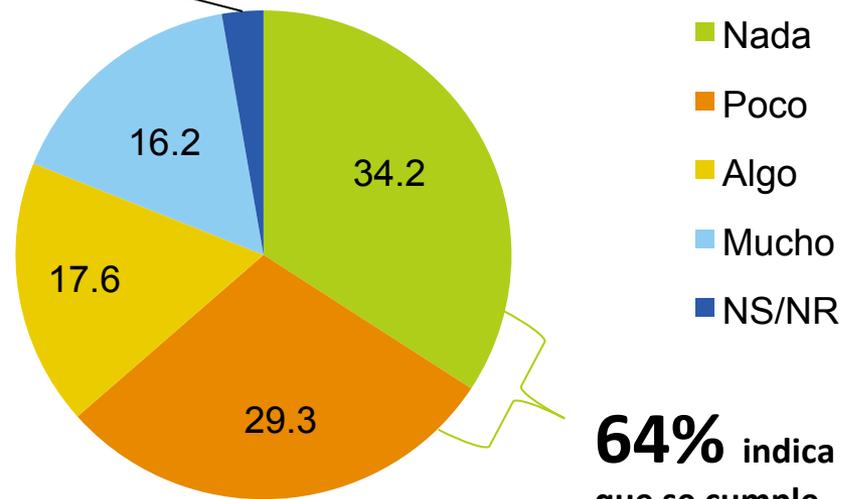
43% considera que la desigualdad social hoy es mayor que antes

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

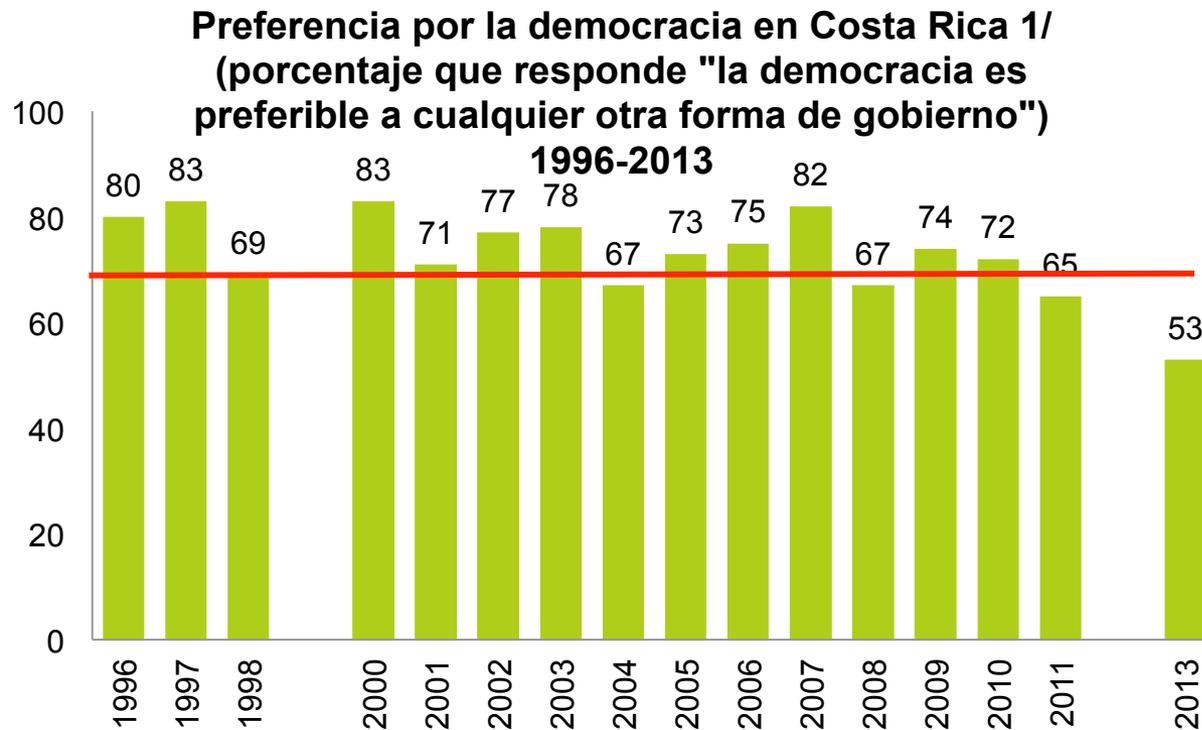
Fuente: SNU, "Encuesta Nacional Post 2015", Junio 2013.

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



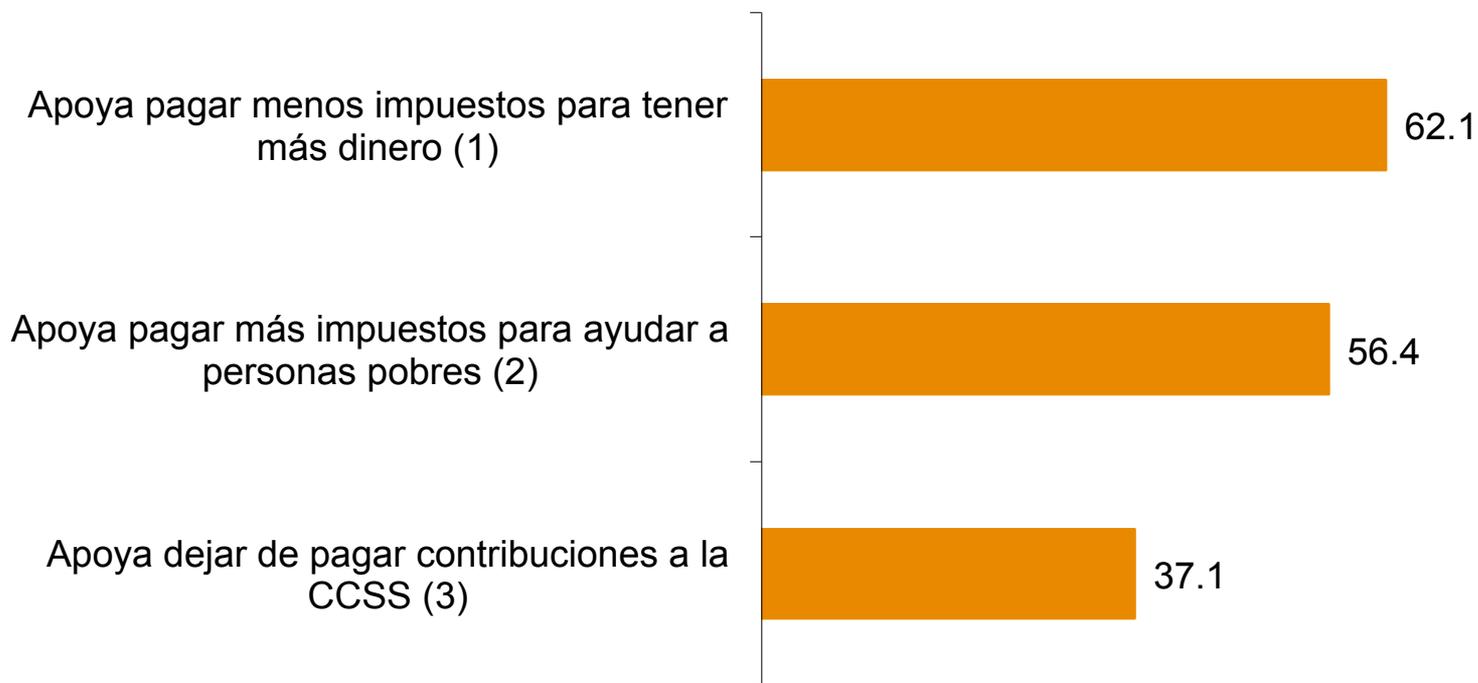
La línea roja representa el promedio en el periodo.

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?"

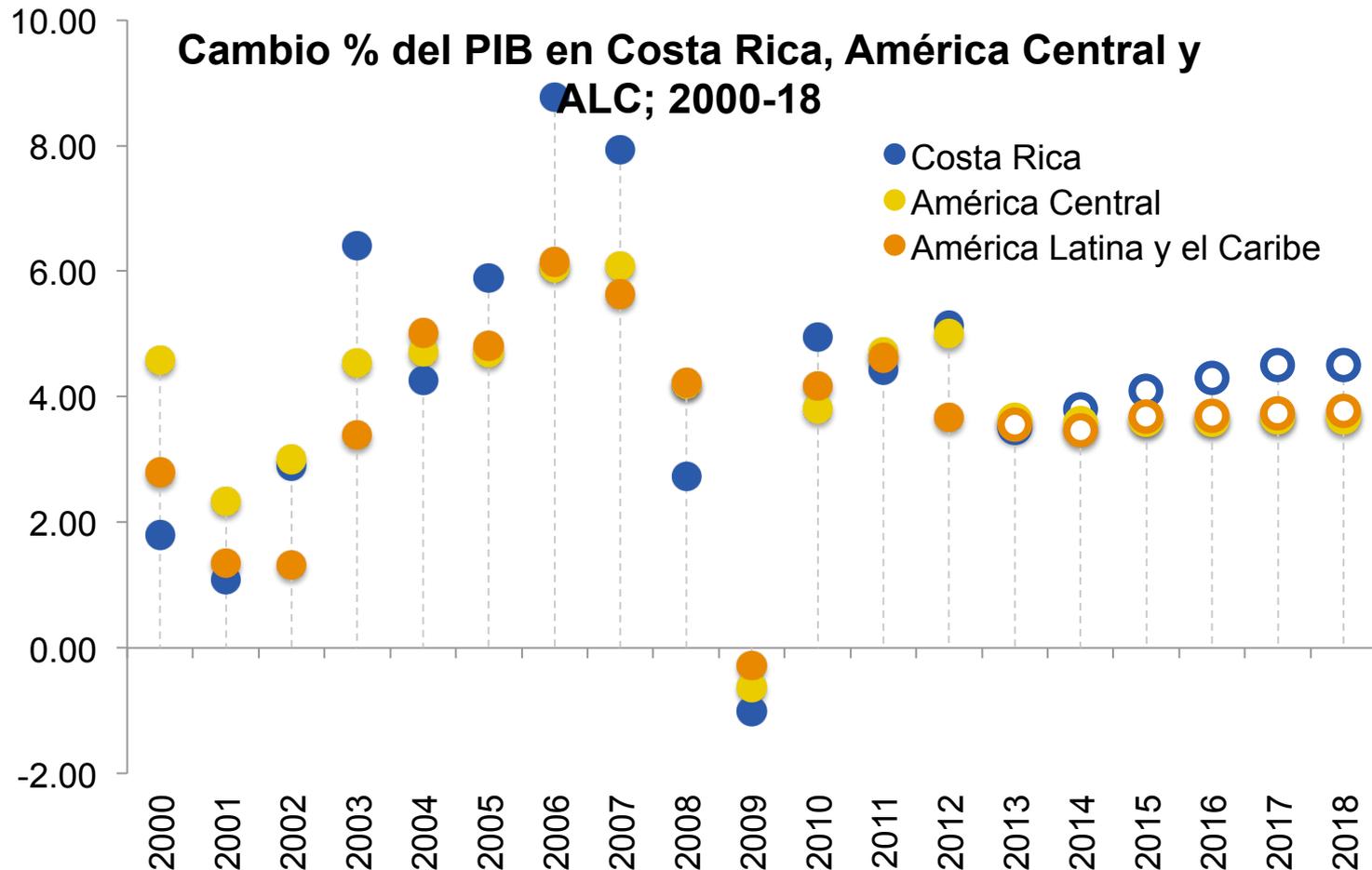
Fuente: PNUD-Costa Rica. INDH 2003. A partir de la ENCON-08

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



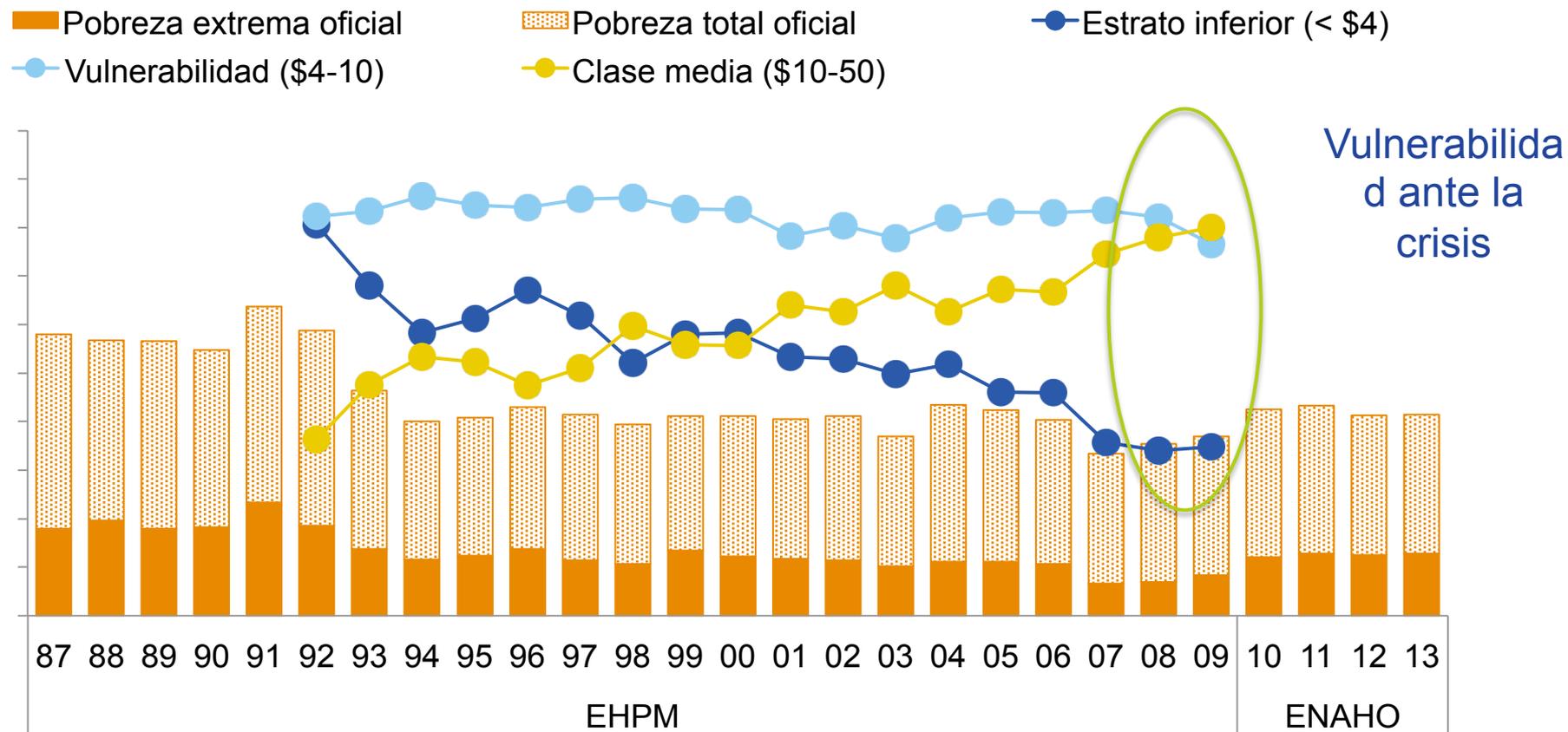
... que reconfigura

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

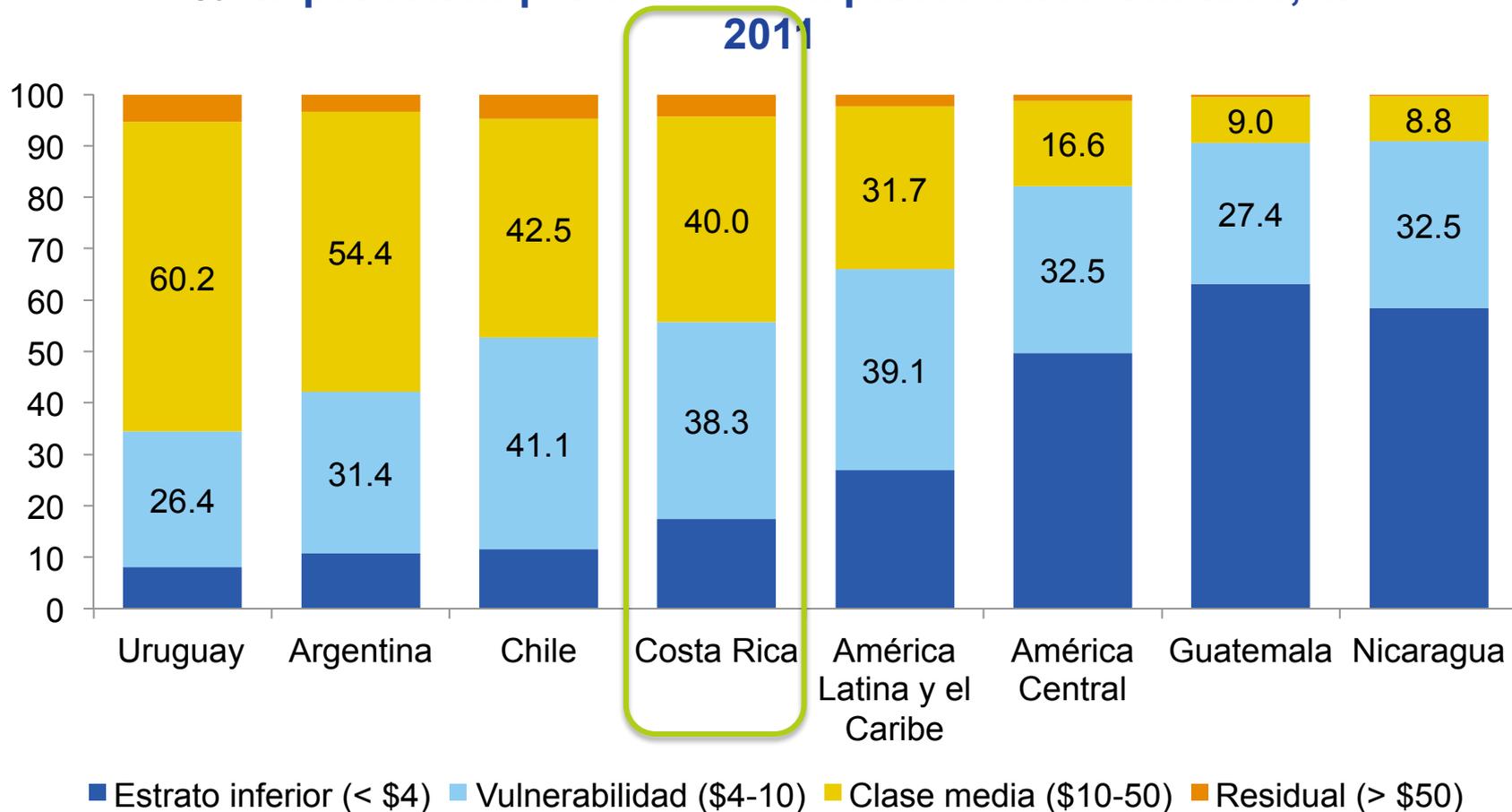


Vulnerabilidad ante la crisis

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.

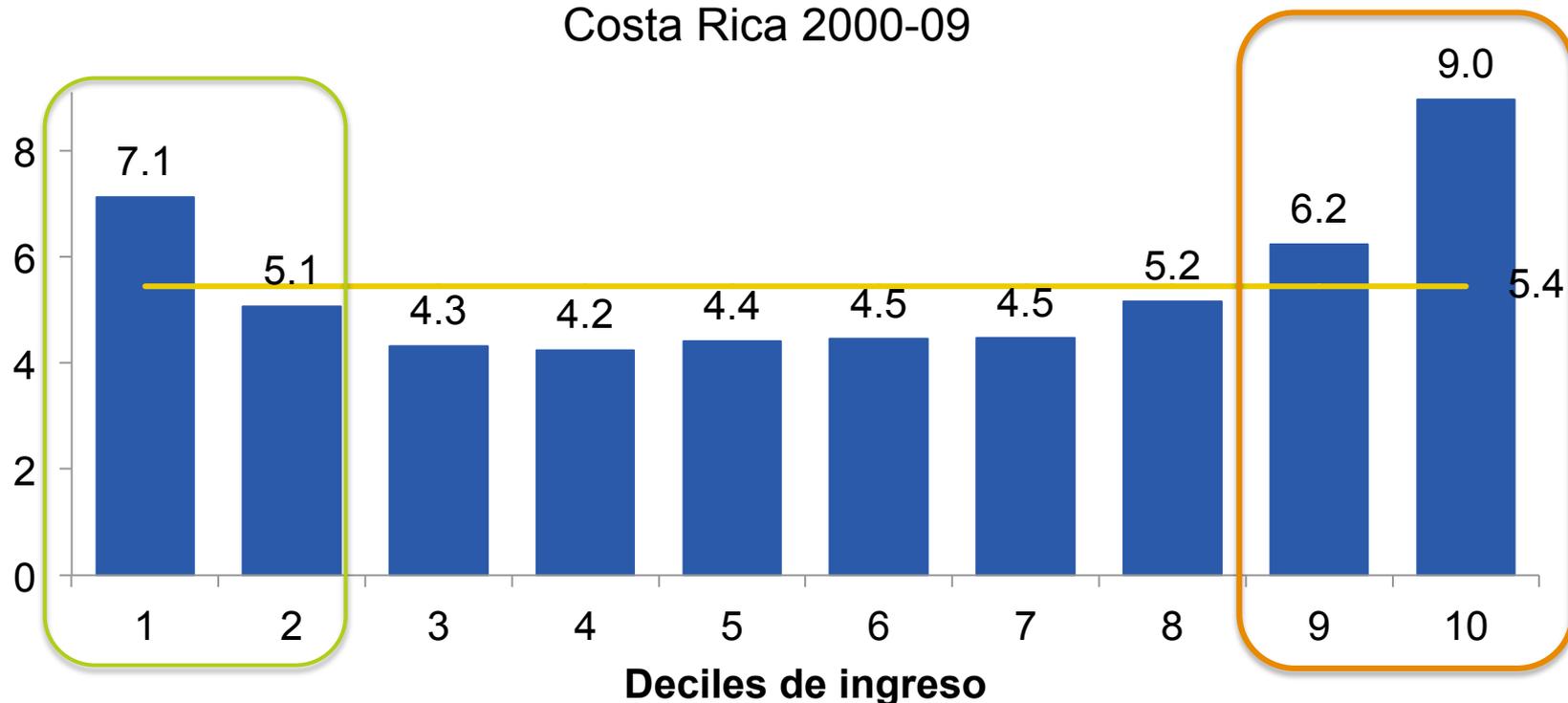


(Con retos de protección)

	Pobreza (< \$4)		Vulnerabilidad (\$4-10)		Clase media (\$10-50)	
	2002	2009	2002	2009	2002	2009
Ingreso per cápita del hogar (dólares PPA)	65.0	83.8	186.5	225.1	533.6	656.7
Indicadores demográficos y geográficos						
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
Indicadores laborales						
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
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<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
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

... 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

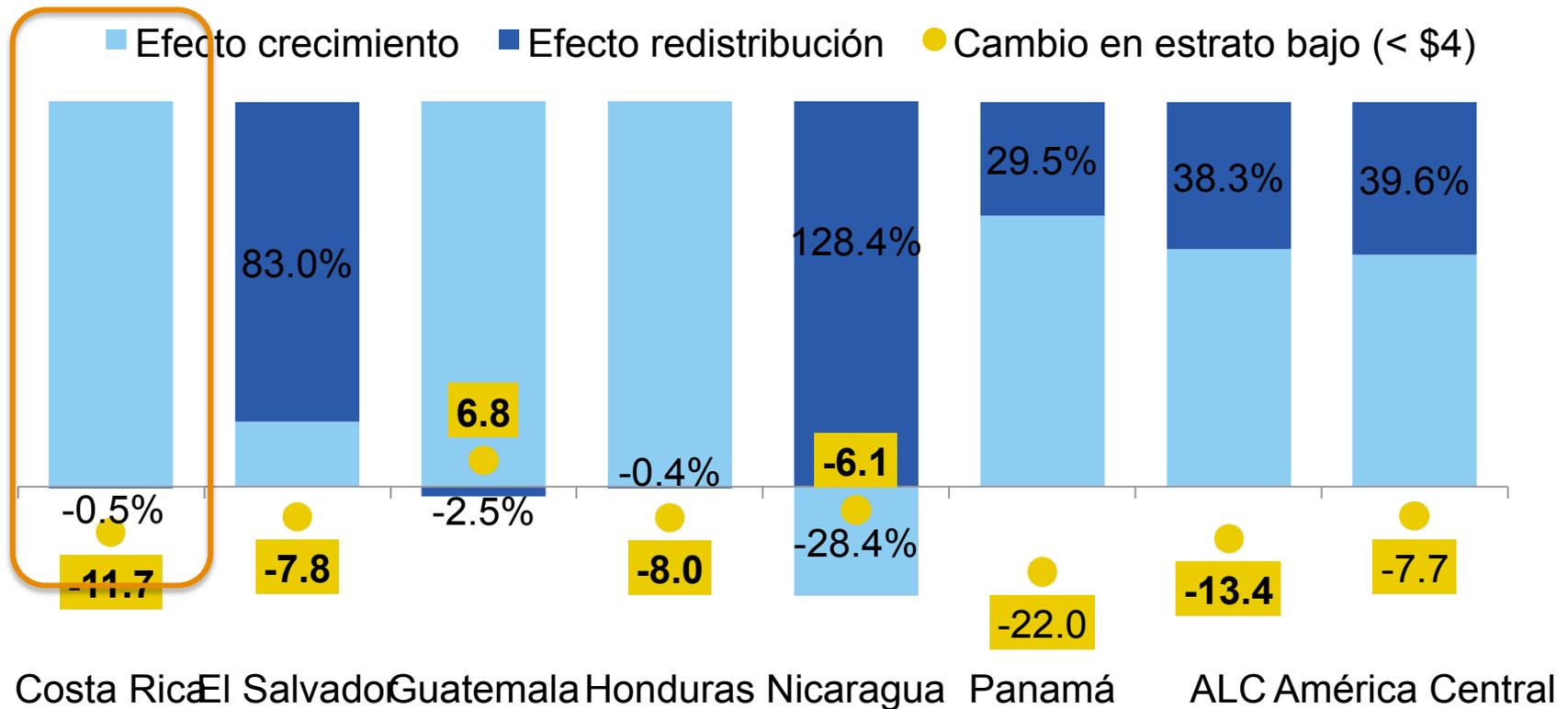
— Crecimiento promedio

Efecto mayor en deciles superiores; anula el efecto distributivo

Poco efecto en la distribución

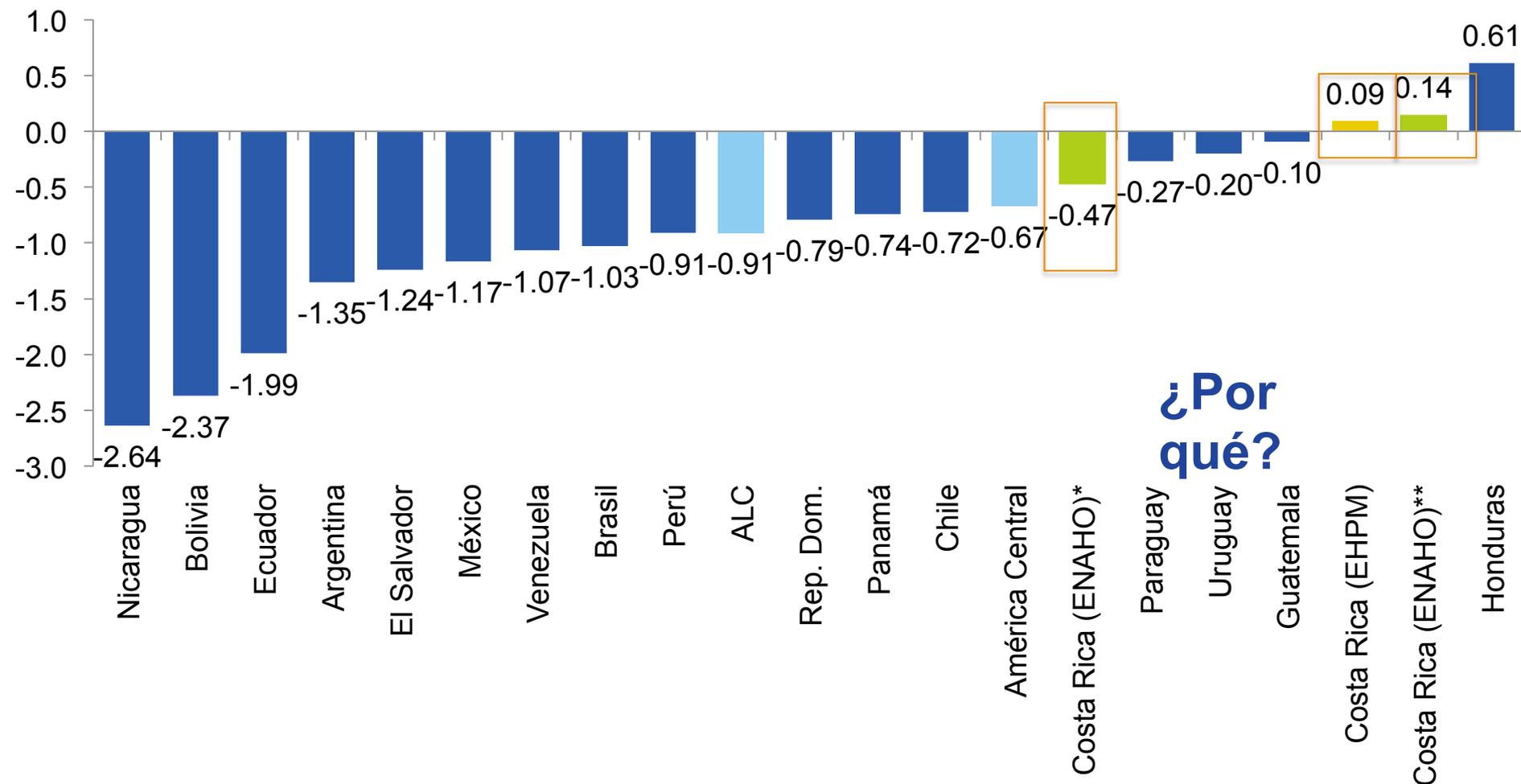
En la reconfiguración social dominó el efecto crecimiento

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



La desigualdad permaneció sin cambios en la última década

Cambio % anual en el coeficiente de Gini



Descomposición de los cambios en desigualdad

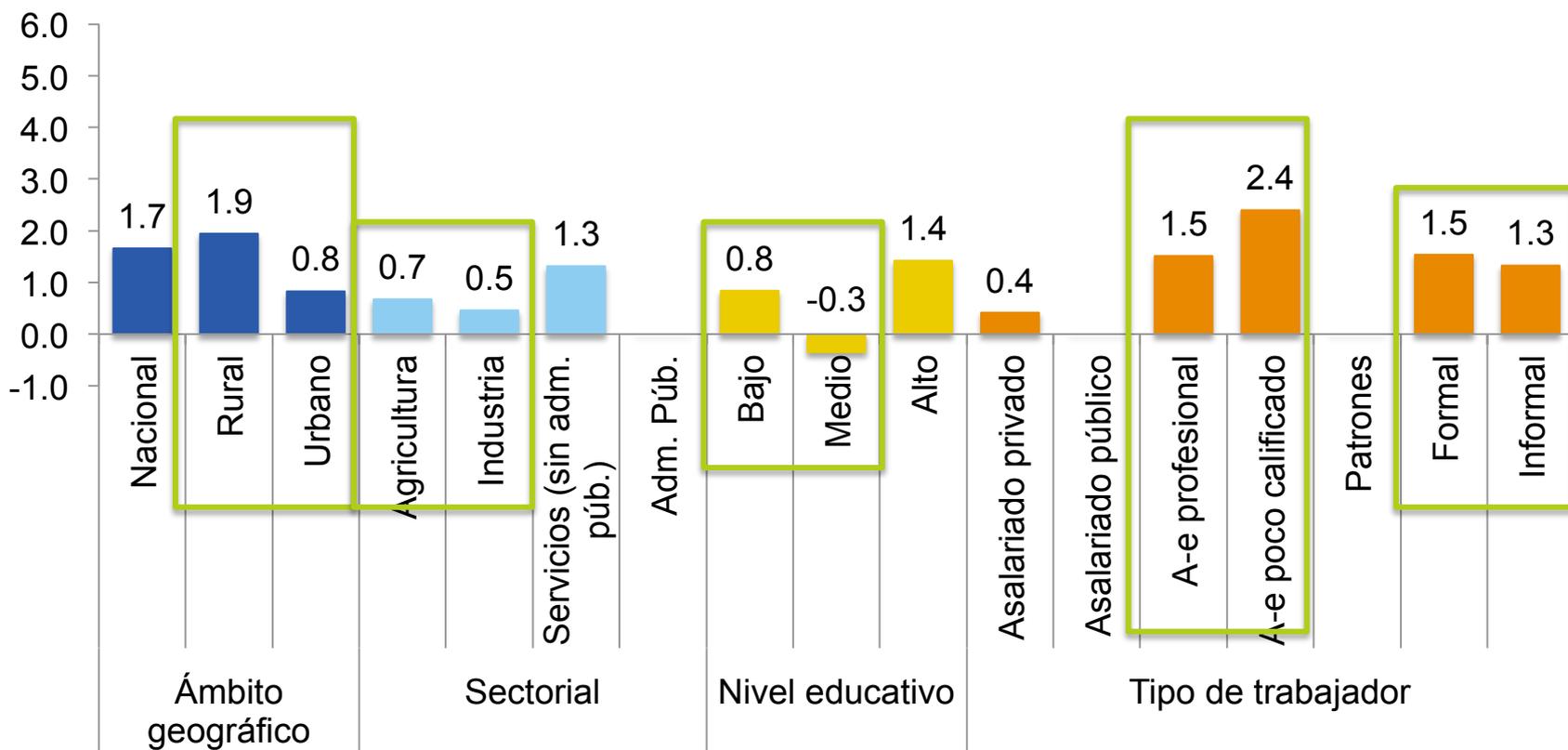
En todos los países de la región:

- 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...

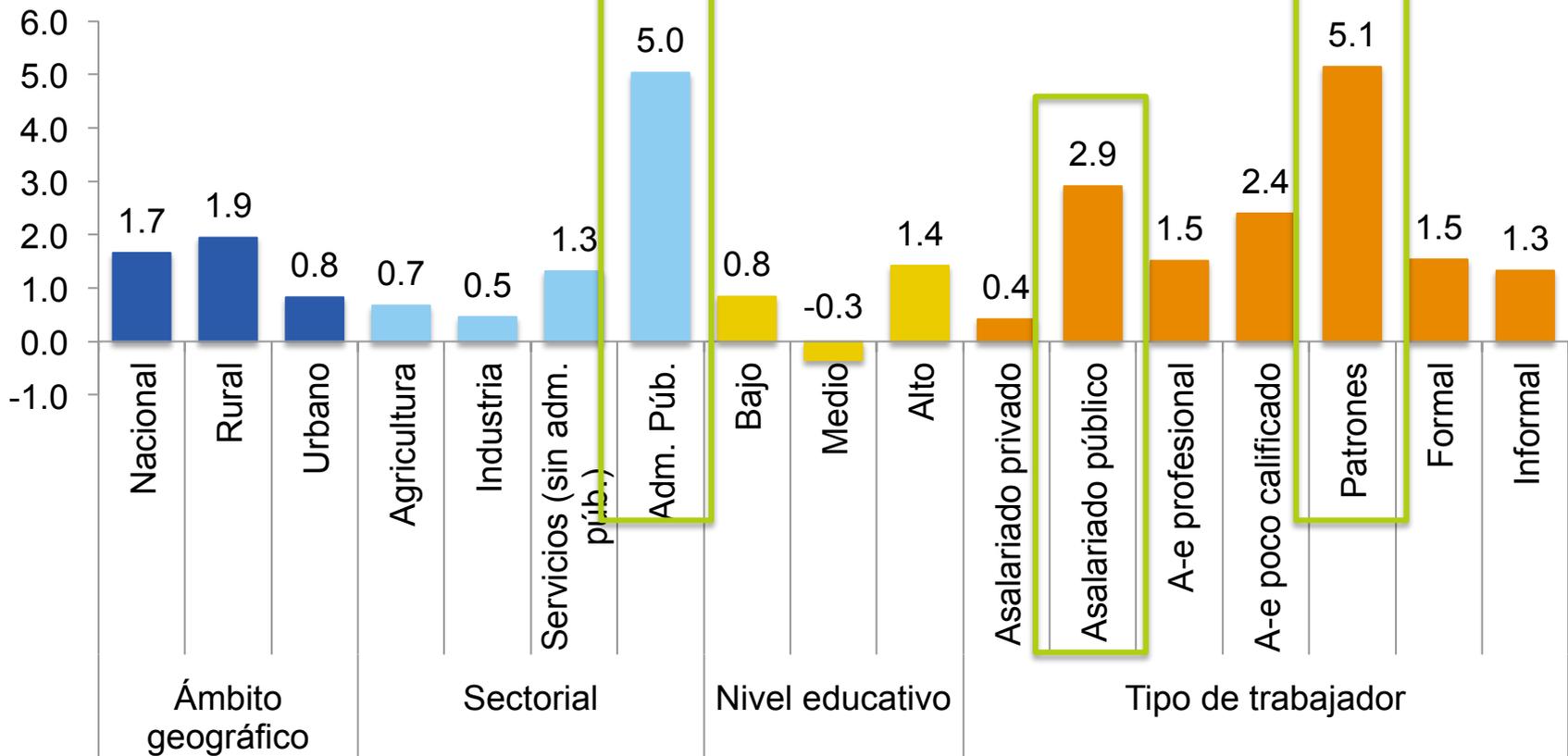
% promedio anual del salario real por hora; Costa Rica
2000-10



Efecto de los salarios

Pero también (y en mayor magnitud) en:

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



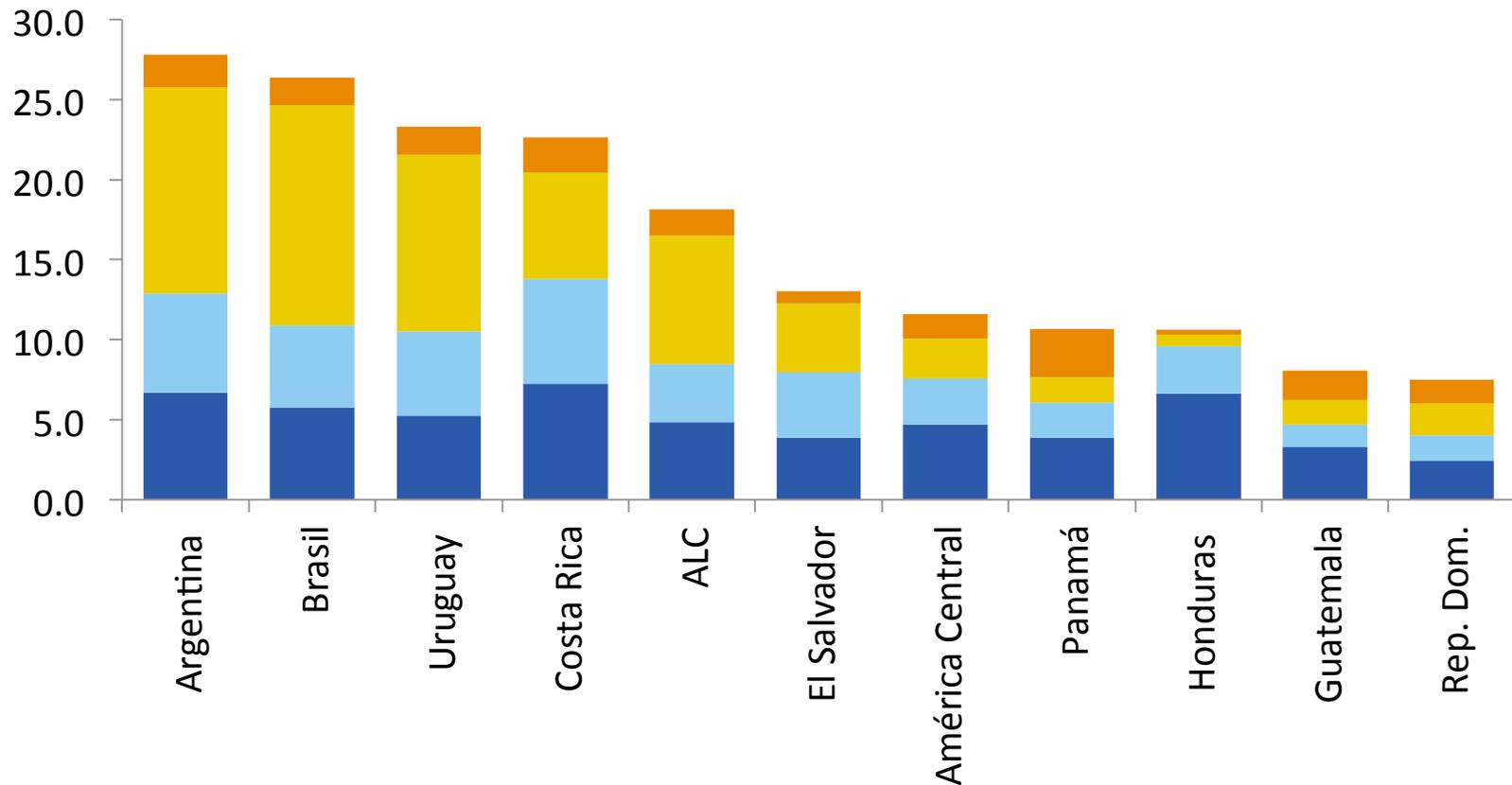
Efecto de las transferencias

- 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%)

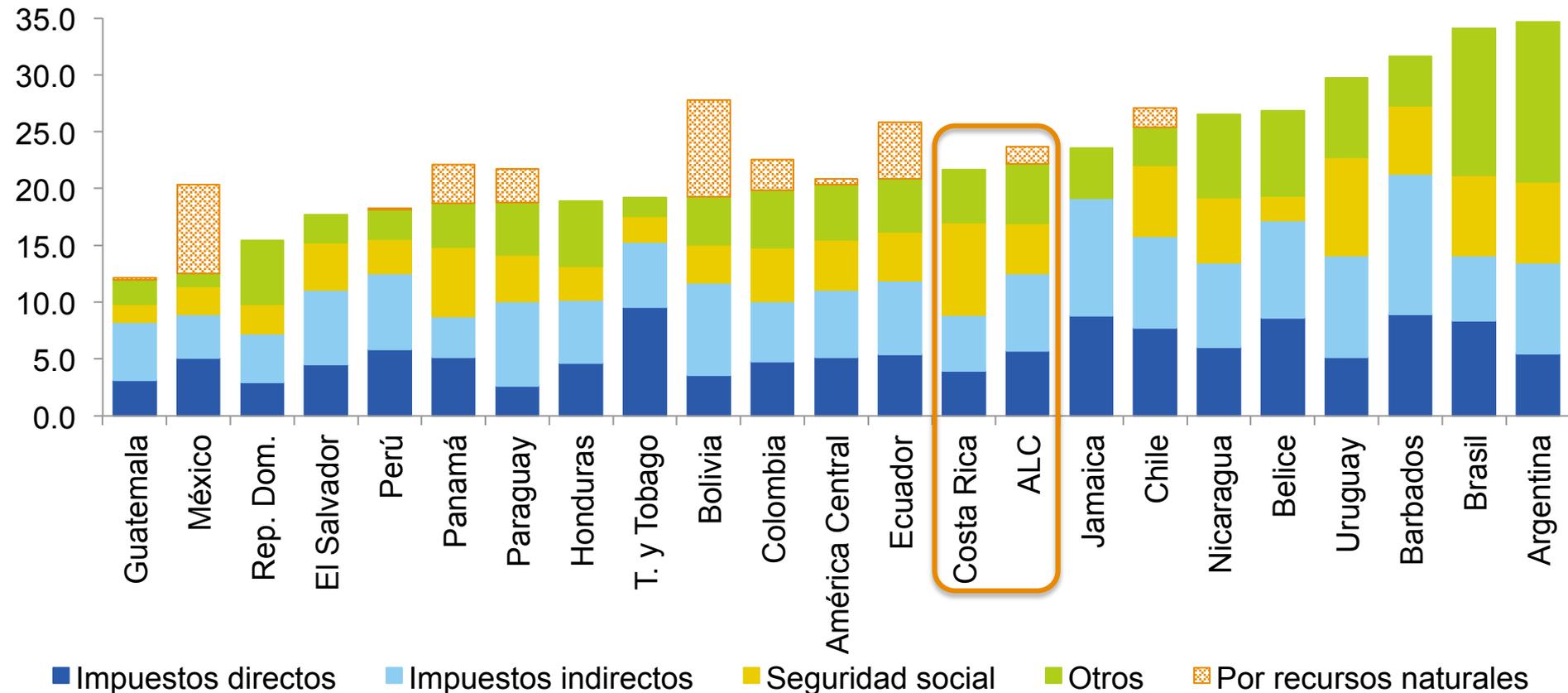
Gasto social y sus componentes (% respecto al PIB); c.2011



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

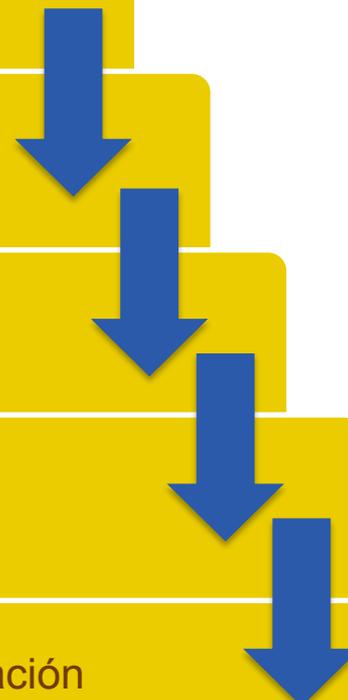
= Ingreso disponible (ID)

+ Subsidios indirectos — Impuestos indirectos

= Ingreso después de impuestos (IDI)

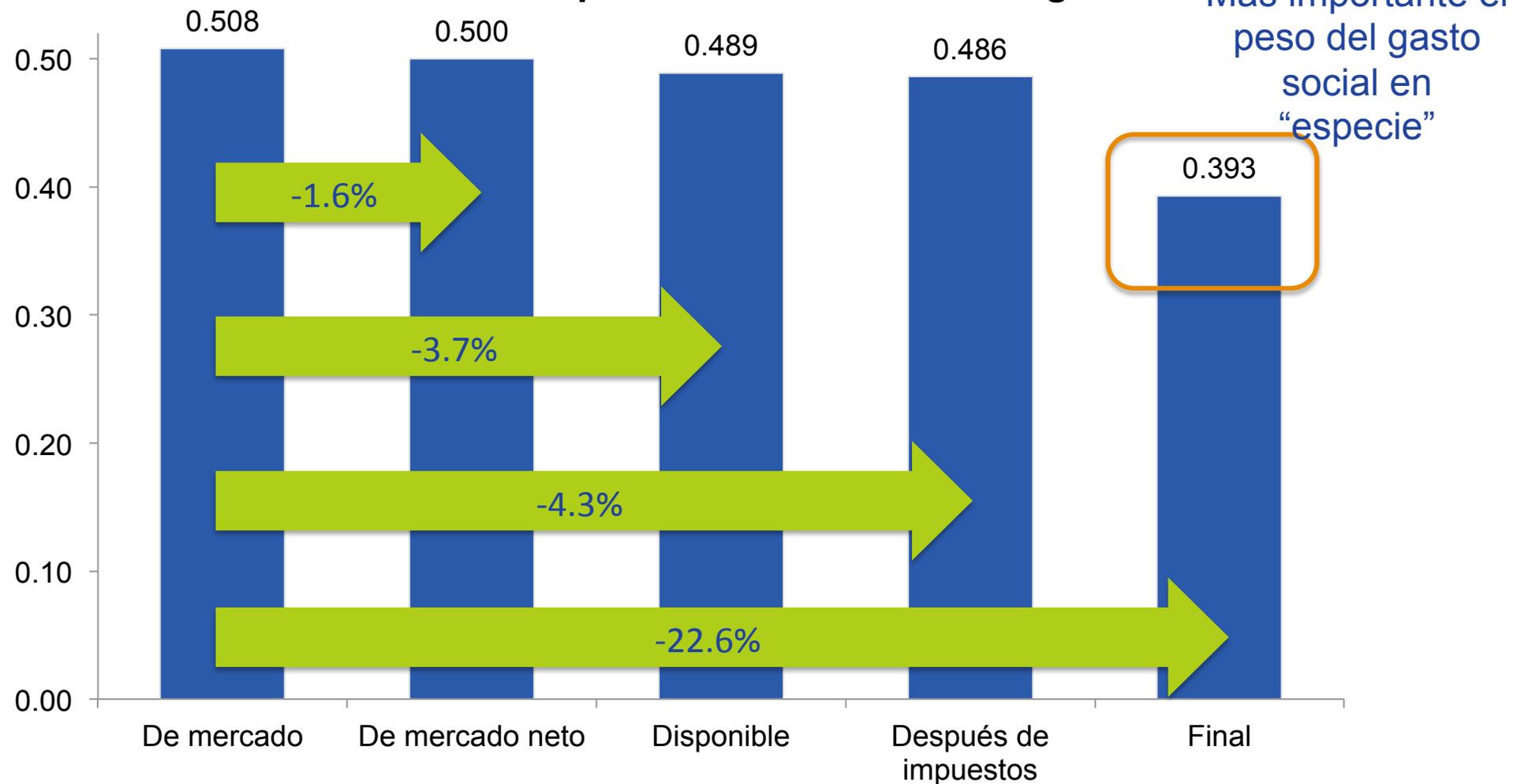
+ Transferencias en especie en salud y educación

= Ingreso final (IF)



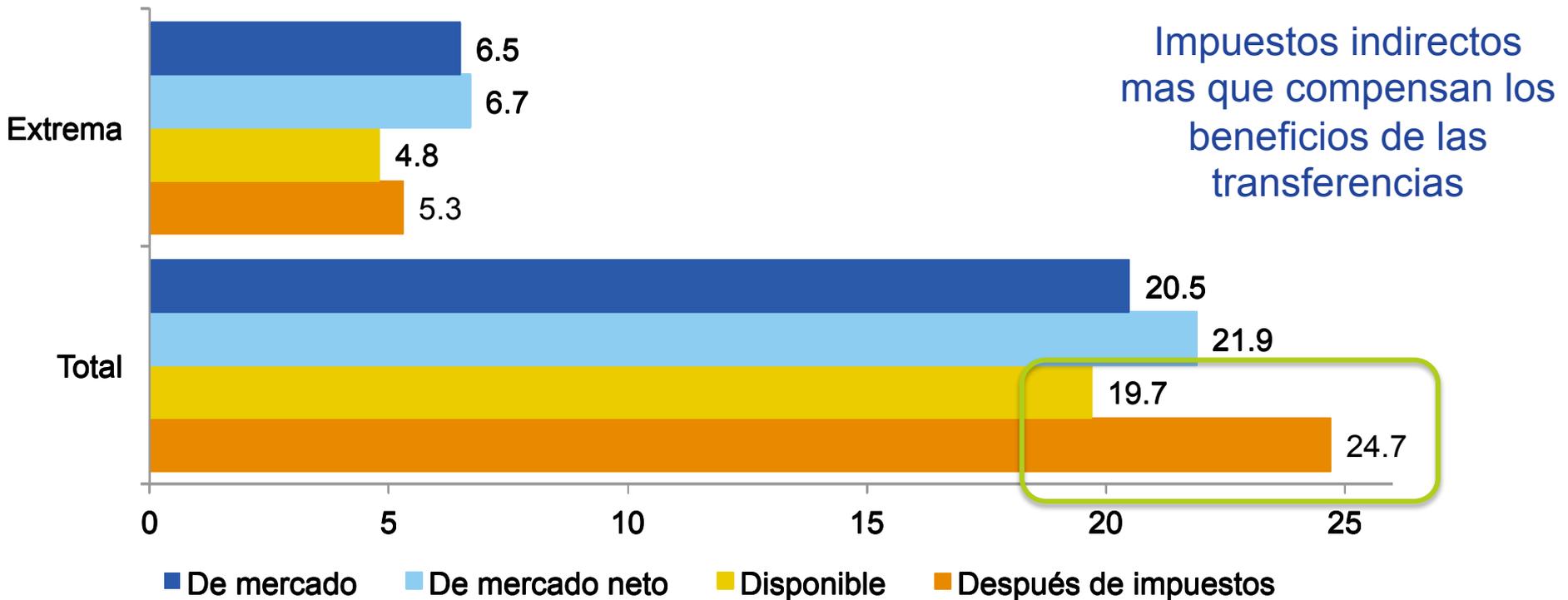
Efectos sobre la desigualdad

Coeficiente de Gini para cada definición de ingreso



Efectos sobre la pobreza

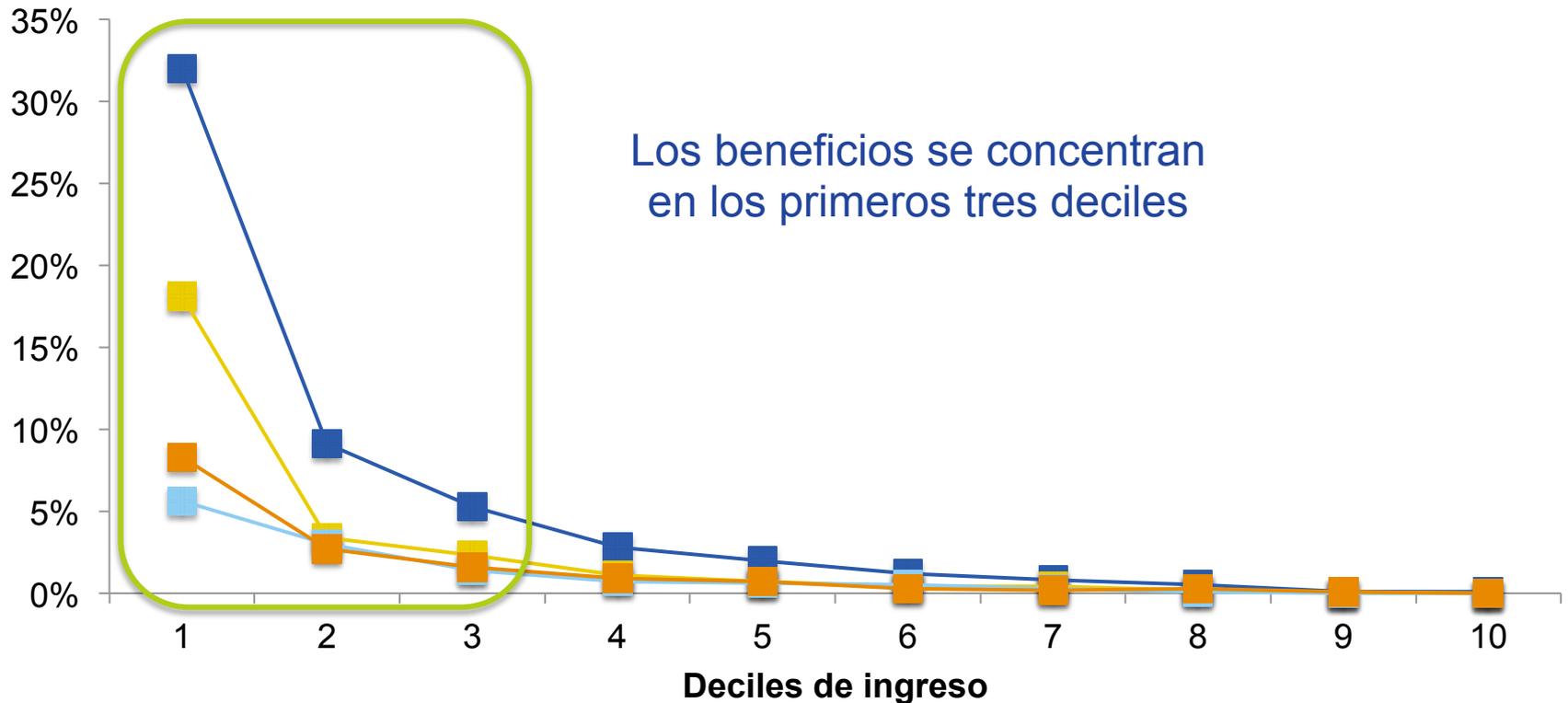
Porcentaje de personas para cada definición de ingreso



Incidencia de transferencias públicas

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

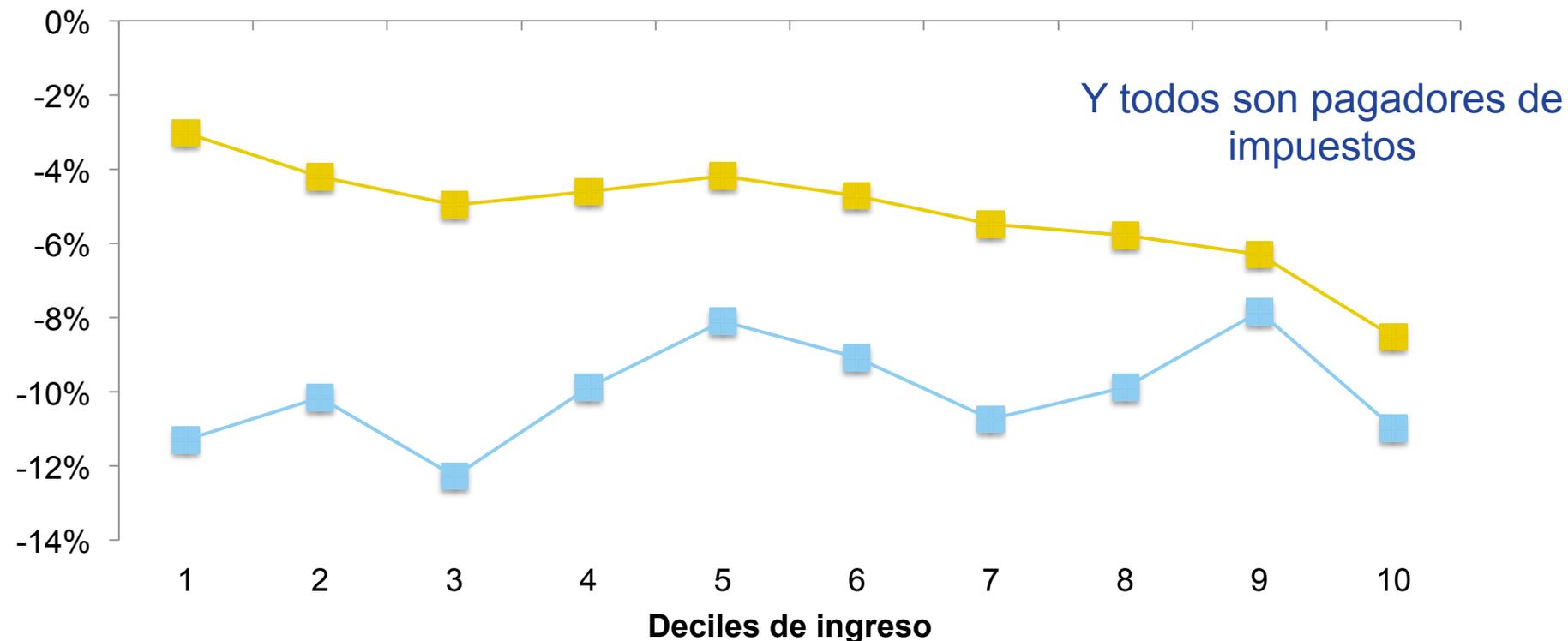
■ Total ■ Pensiones no contributivas ■ Avancemos ■ Otras



Incidencia de impuestos

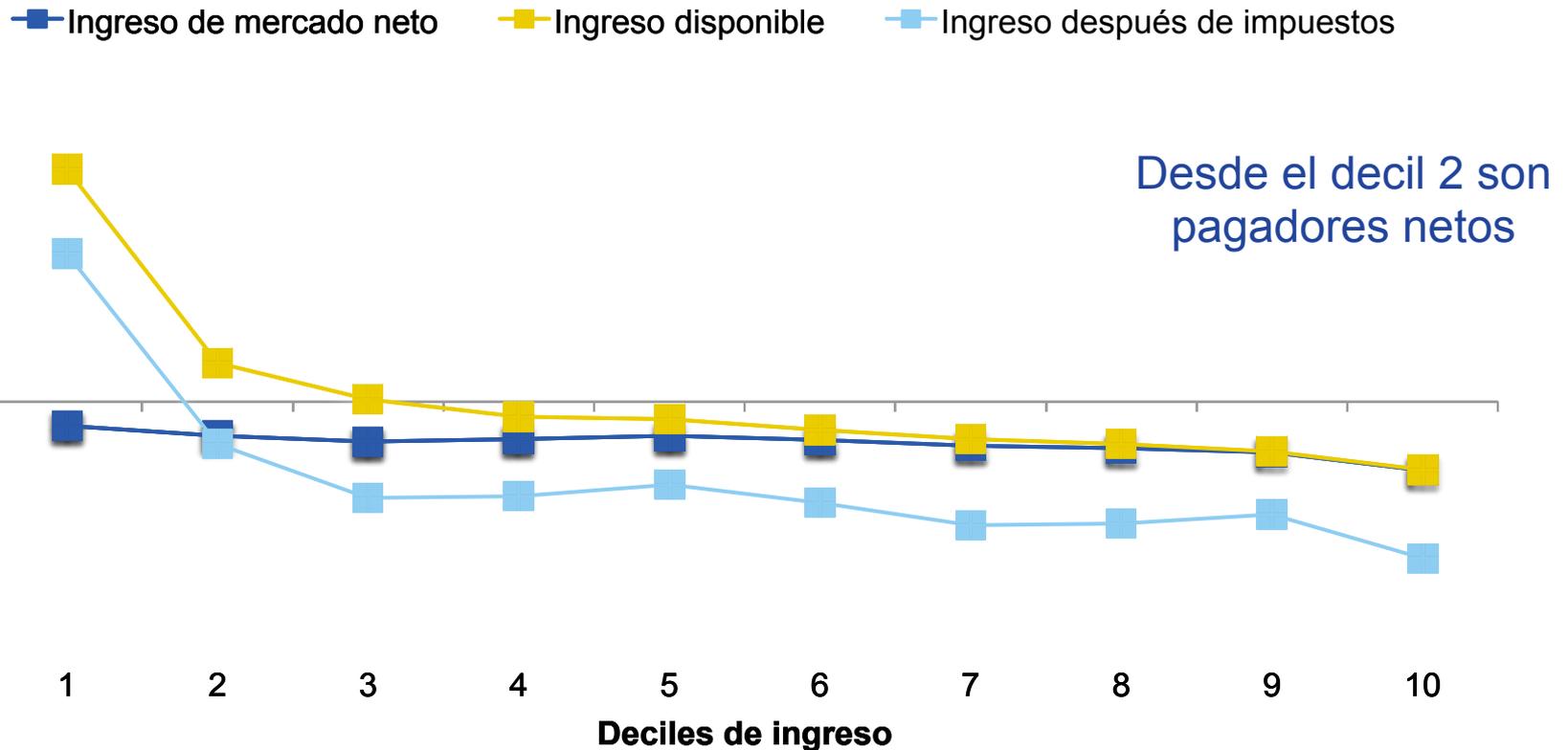
Incidencia de impuestos
(% de cambio en el ingreso de mercado de cada decil)

■ 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.