



Análisis de los efectos de la política fiscal en la desigualdad del ingreso y la pobreza en Brasil

Sean Higgins y Claudiney Pereira (Universidad de Tulane)

Proyecto: [Compromiso con la Equidad \(CEQ\)](#)

Twitter [@noralustig](#), [@SeanKHiggins](#)

Septiembre 2013

Introducción

Históricamente, Brasil ha tenido uno de los niveles más altos de desigualdad en el mundo. En 1989, el coeficiente de Gini de 0,625 en Brasil sólo fue superado por el Gini de 0,629 en Sierra Leona (Ferreira, Leite y Litchfield 2008). Durante la última década, sin embargo, Brasil siguió la tendencia regional y experimentó una considerable disminución de la desigualdad (Lustig, López-Calva and Ortiz-Juárez 2013). Esto se debe principalmente al aumento de las transferencias públicas de dinero en efectivo (Barros et al. 2010) y una distribución más equitativa de los logros educativos como resultado de la ampliación del acceso a la educación en la década de 1990 (Gasparini y Lustig 2011).

En *Los Efectos de los altos impuestos y el gasto social sobre la distribución del ingreso de los hogares en Brasil* (Higgins y Pereira 2013), calculamos los efectos redistributivos de la política fiscal brasilera. En concreto, analizamos los efectos de los impuestos (directos e indirectos), las transferencias en efectivo, subsidios indirectos y beneficios en especie sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

Información de Fondo

El gasto social representa el 16 por ciento del PIB en Brasil (cuando las pensiones de la seguridad social no están incluidas). Esta cifra incluye la asistencia social, el gasto en salud y el gasto en educación a nivel federal, estatal y municipal. Si se incluye el gasto en las pensiones contributivas, como se hace a menudo, el gasto social representa el 25 por ciento del PIB.

Las transferencias directas incluyen los programas de transferencias condicionadas en efectivo, como *Bolsa Familia*, las pensiones no contributivas como *Benefício de Prestação Continuada*, los beneficios al desempleo, transferencias alimenticias, pensiones de circunstancias especiales, entre otros. La educación en Brasil es gratuita en todos los niveles, incluyendo la educación preescolar y terciaria. También hay guarderías públicas gratuitas para familias pobres. Por último, a través del Sistema Único de Salud (SUS), el gobierno garantiza el acceso a todo tipo de servicios de salud para todos los ciudadanos en los centros de salud pública.

El sistema tributario brasilero es extremadamente complejo, con más de ochenta y cinco impuestos distintos (Portal Tributario 2012). En 2009, los ingresos tributarios totales representaban el 34 por ciento del PIB. La Tabla 1 presenta un resumen de los ingresos fiscales en 2009 por categoría. Los impuestos directos representan el 45 por ciento de los

impuestos recaudados por el gobierno y los impuestos indirectos representan el 55 por ciento. La deducción estándar es equivalente al 20 por ciento de la base salarial (las cifras marginales oscilan entre 15 y 27,5 por ciento). Dado al alto umbral de ingreso exento y al gran sector informal, menos del 10 por ciento de la población económicamente activa paga el impuesto sobre la renta (Immervoll et al. 2009). El impuesto sobre el ingreso corporativo tiene una base de 25 por ciento. Además, las empresas deben pagar el impuesto de contribución social sobre sus ganancias (9 por ciento sobre el ingreso neto).

El “efecto cascada”, lo cual es una de las distorsiones más grandes del sistema brasileño, se debe al hecho de que los impuestos recaudados a nivel federal, estatal y municipal son compuestos, uno encima del otro (Amaral, Olineike y Amaral 2007). Esto se debe a que los impuestos se aplican al precio final de venta del bien (incluyendo impuestos), no el precio de venta antes de impuestos. Como estamos analizando los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad del ingreso y la pobreza, las distorsiones creadas son aún más importantes, teniendo en cuenta los efectos de los impuestos indirectos sobre el poder adquisitivo de los consumidores. Exoneraciones de los impuestos al consumo son casi inexistentes en Brasil (Corbacho, Cibils and Lora 2013), por lo que las tasas de impuestos efectivas sobre los productos alimenticios básicos pueden ser especialmente perjudiciales para los pobres.

Tabla 1: Ingresos fiscales de Brasil, 2009

Impuestos	Billones de reales	% del total	% del PIB
<i>Federal</i>			
Impuesto sobre el ingreso corporativo (IRPJ)	124,6	11,4	3,9
Impuesto sobre los bienes/servicios para financiar las pensiones (COFINS)	117,9	10,8	3,7
Impuesto sobre la renta individual (IRPF)	67,1	6,1	2,1
Impuestos de planilla pagados por el empleador (FGTS)	54,8	5,0	1,7
Otros	46,9	4,3	1,5
Contribución en base a los ingresos netos (CSSL)	44,2	4,0	1,4
Impuesto sobre Productos Industriales (IPI)	30,8	2,8	1,0
Impuestos para financiar servicios sociales para los trabajadores (PIS)	31,8	2,9	1,0
Impuesto sobre las transacciones financieras (IOF)	19,2	1,8	0,6
Las mercancías importadas	16,1	1,5	0,5
Impuesto a los servicios técnicos (CIDE)	4,8	0,4	0,2
Impuestos sobre las propiedades rurales (ITR)	0,5	0,0	0,0
Impuesto sobre las transacciones de cuentas bancarias (CPMF)	0,3	0,0	0,0
Fondo para la mejora de la auditoría (FUNDAF)	0,3	0,0	0,0
<i>Estatal</i>			
Impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS)	229,4	20,9	7,2
Otros	36,9	3,4	1,2
<i>Municipal</i>			
Impuesto sobre los servicios (ISS)	31,1	2,9	1,0
Impuesto sobre los bienes inmuebles (IPTU)	13,3	1,2	0,4

Contribuciones			
Contribuciones a los fondos de pensiones federales	200,7	18,3	6,3
Contribuciones a los fondos de pensiones estatales	20,3	1,9	0,6
Contribuciones a los fondos de pensiones municipales	5,6	0,5	0,2
TOTAL	1096,5	100,0	34,4

Fuentes: Amaral et al (2011), Ministerio da Fazenda (2010, 2012), Ministerio de Trabalho (2010), and Ministério da Previdência e Assistência Social (2009).

Metodología

Los datos que utilizamos para calcular los ingresos familiares, los impuestos y las transferencias provienen de la *Pesquisa de Orçamentos Familiares* (Encuesta de Presupuestos Familiares, POF), 2008-2009, y los datos sobre el uso de los servicios de salud pública provienen de la *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios* (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares, PNAD) de 2008. Nuestras bases de datos son tan detalladas que nos permiten destacar los efectos de cada transferencia directa e impuesto sin necesidad de hacer una simulación para impuestos o beneficios. A diferencia de los estudios de incidencia basados en modelos de microsimulación, nuestro estudio se basa en lo que las personas realmente pagan y reciben (suponiendo que reportan las cifras correctamente), en lugar de lo que las normas fiscales y programas estatales establecen que *deberían* pagar.

Evaluación del impacto de los impuestos y el gasto social

Para evaluar el impacto de los impuestos y el gasto social, nos tomamos la tarea de medir los niveles de desigualdad y pobreza, la concentración de los beneficios recibidos y los impuestos pagados con respecto a los ingresos de mercado y la eficacia del gasto. La Tabla 2 muestra el índice de Gini y la tasa de pobreza para los diferentes conceptos del ingreso en el 2009. Es evidente que la desigualdad del ingreso de mercado es muy alta en Brasil, con un coeficiente de Gini de 0,58.

Tabla 2: Gini y el índice de incidencia para los diferentes conceptos del ingreso, Brasil 2009.

	Ingreso de Mercado	Ingreso de Mercado Neto	Ingreso Disponible	Ingreso Post-Fiscal	Ingreso Final
<i>Escenario de Referencia</i>					
Gini	0.579	0.565	0.544	0.546	0.439
Índice de Incidencia(%)					
\$1.25 PPP/día	5.8%	5.9%	2.7%	4.4%	--
\$2.50 PPP/día	15.1%	15.7%	11.2%	16.3%	--
\$4.00 PPP/día	26.2%	27.2%	23.2%	31.0%	--
70 reales por mes	6.4%	6.6%	3.1%	5.2%	--
140 reales por mes	16.5%	17.1%	12.7%	18.2%	--
<i>Análisis de Sensibilidad 1: Pensiones contributivas como transferencias del gobierno</i>					
Gini	0.600	0.594	0.541	0.543	0.434
Índice de Incidencia(%)					

\$1.25 PPP/día	9.3%	9.7%	2.7%	4.5%	--
\$2.50 PPP/día	20.7%	21.9%	11.3%	16.7%	--
\$4.00 PPP/día	33.0%	34.9%	23.8%	31.5%	--
70 reales por mes	10.1%	10.6%	3.1%	5.2%	--
140 reales por mes	22.4%	23.8%	13.0%	18.6%	--
<i>Análisis de Sensibilidad 2: Pensiones especiales y pensiones contributivas como ingreso de mercado</i>					
Gini	0.573	0.559	0.544	0.546	0.439
Índice de Incidencia(%)					
\$1.25 PPP/día	5.0%	5.1%	2.7%	4.4%	--
\$2.50 PPP/día	13.8%	14.3%	11.2%	16.3%	--
\$4.00 PPP/día	24.6%	25.6%	23.2%	31.0%	--
70 reales por mes	5.6%	5.8%	3.1%	5.2%	--
140 reales por mes	15.1%	15.7%	12.7%	18.2%	--

Fuente: Elaboración propia basada en la Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2008-2009.

Para medir el impacto de la política fiscal sobre la pobreza en un país de ingreso mediano, usamos las líneas de pobreza internacionales propuestas por el Banco Mundial.¹ El análisis del índice de incidencia, que mide la proporción de la población con ingresos por debajo de una línea de pobreza pre-definida, indica que la ultra pobreza se redujo en un 54 por ciento gracias a las transferencias directas (neto de los impuestos directos pagados), la pobreza extrema en un 26 por ciento, y la pobreza moderada en sólo un 11 por ciento. Sin embargo, cuando se consideran los impuestos indirectos, la reducción de la ultra pobreza es significativamente moderada y la pobreza extrema y moderada *aumentan* cuando se compara el ingreso de mercado con el ingreso post-fiscal. El leve éxito de las transferencias directas en la reducción de la pobreza puede atribuirse a la alta cobertura de los pobres: el 85 por ciento de los pobres viven en hogares que reciben al menos una transferencia directa, y la cifra es aún mayor entre los extremadamente pobres (93 por ciento) y los ultra pobres (98 por ciento).

Nuestros resultados muestran que, en comparación con otros países de la región, Brasil tiene impuestos relativamente altos y un nivel de gasto muy grande, pero al mismo tiempo presenta una deficiente focalización de las transferencias directas y bajos niveles de reducción de la pobreza y la desigualdad con relación a su alto nivel de gasto. La Tabla 3 muestra los coeficientes de concentración y el nivel presupuestario de programas específicos en Brasil para el año 2009. Los datos indican que algunos programas, como *Bolsa Família* y *Benefício de Prestação Continuada*, están bien focalizados pero constituyen una muy pequeña parte del gasto social. Otros, como las prestaciones para el desempleado y las pensiones para circunstancias especiales, tienen un nivel presupuestario altísimo pero son progresivos sólo en términos relativos. Adicionalmente, mientras que el gasto en salud pública es progresivo en términos absolutos para cada tipo de servicio, el gasto en educación terciaria es casi neutral en términos relativos, lo que indica que los más ricos reciben la mayor parte de los beneficios.

¹US\$1.25 PPP por día (ultra pobreza), US\$2.50 PPP por día (pobreza extrema) y US\$4.00 PPP por día (pobreza moderada).

Tabla 3: Coeficientes de concentración y niveles presupuestarios para programas específicos, Brasil 2009^a

Programa	Coeficiente de concentración con respecto al ingreso de mercado del caso de referencia	Coeficiente de concentración con respecto al ingreso de mercado del Análisis de Sensibilidad 1	Coeficiente de concentración con respecto al ingreso de mercado del Análisis de Sensibilidad 2	Nivel del Presupuesto (como % del PIB)
Pensiones para circunstancias especiales	0.20	0.04	-.-	2.28
Beneficios de desempleo	0.18	0.25	0.17	0.58
BPC (pensiones no contributivas)	-0.48	-0.49	-0.48	0.53
Bolsa Família (CCT)	-0.58	-0.51	-0.59	0.39
Otras transferencias directas ^b	0.15	0.21	0.15	0.26
Becas	0.28	0.31	0.28	0.11
Programa de transferencia de leche	-0.35	-0.33	-0.36	0.01
<i>Transferencias directas excluyendo las pensiones para circunstancias especiales</i>	<i>-0.22</i>	<i>-0.18</i>	<i>-0.23</i>	<i>1.87</i>
<i>Transferencias directas incluyendo las pensiones para circunstancias especiales</i>	<i>0.03</i>	<i>-0.05</i>	<i>-.-</i>	<i>4.16</i>
Pensiones contributivas	-.-	0.06	-.-	9.06
<i>Transferencias directas más las pensiones contributivas</i>	<i>-.-</i>	<i>0.02</i>	<i>-.-</i>	<i>13.21</i>
Preescolar	-0.33	-0.25	-0.34	0.30
Educación Primaria	-0.31	-0.25	-0.32	2.36
Educación Secundaria	-0.21	-0.16	-0.22	0.38
Educación Terciaria	0.44	0.42	0.44	0.82
<i>Gasto Total en Educación</i>	<i>-0.15</i>	<i>-0.11</i>	<i>-0.16</i>	<i>5.31</i>
Atención Primaria	-0.16	-0.11	-0.16	1.05
Atención del paciente	-0.11	-0.16	-0.09	2.56
Cuidado preventivo	-0.15	-0.19	-0.13	0.29
<i>Gasto Total en Salud</i>	<i>-0.11</i>	<i>-0.16</i>	<i>-0.10</i>	<i>5.21</i>
Subsidios a la energía	-0.27	-0.30	-0.27	0.05
<i>Gasto social excluyendo las pensiones para circunstancias especiales</i>	<i>-0.15</i>	<i>-0.11</i>	<i>-0.15</i>	<i>13.89</i>
<i>Gasto social incluyendo las pensiones para circunstancias especiales</i>	<i>-0.09</i>	<i>-0.09</i>	<i>-.-</i>	<i>16.17</i>
<i>Gasto social más pensiones contributivas</i>	<i>-.-</i>	<i>-0.04</i>	<i>-.-</i>	<i>25.23</i>

- a. Todos los coeficientes de concentración son estadísticamente significativos de cero a un nivel de significación del 1%. La tabla que incluye los errores estándar se encuentra disponible a petición del lector.
- b. Otras transferencias directas incluyen la asistencia del PIS/PASEP, Bolsa Escola, Auxílio Gas, otros auxilios, Erradicación del Trabajo Infantil, los programas para el ingreso mínimo y el programa de Canasta Básica Alimenticia.

Source: Elaboración propia basada en la Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2008-2009.

Conclusión

En general, los impuestos directos y las transferencias directas reducen el coeficiente de Gini en un 6 por ciento y las transferencias en especie son particularmente eficaces en la mejora de la igualdad: la reducción entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso final es del 24 por ciento. A pesar de que el Gini de ingreso de mercado de Brasil es mucho mayor (por lo menos 5 puntos porcentuales) que el de muchos de los países de la región, su Gini de ingreso final es menor que el de Bolivia y Perú. Los impuestos indirectos tienen un efecto perjudicial sobre el ingreso post-fiscal y a menudo da como resultado un nivel de pobreza con base al ingreso post-fiscal más alto que el nivel de pobreza con respecto al ingreso de mercado.

Bolsa Família, BPC y las transferencias de leche están bien focalizados para servir a los pobres y son altamente progresivos en términos absolutos, pero otras transferencias directas mucho más grande son progresivos sólo en términos relativos. Brasil también es un país con un nivel de gasto en salud y educación relativamente alto en comparación con otros países de la región. Con la excepción de la educación terciaria, todos los componentes de la salud pública y el gasto en educación son progresivos en términos absolutos. Con respecto a los impuestos, existe un efecto perjudicial sustancial de los impuestos indirectos sobre la pobreza. En muchos casos, los beneficios de los programas de transferencias y subsidios indirectos se ven perjudicados por los impuestos indirectos. Una reforma del sistema de impuestos indirectos, sobre todo en materia de impuestos sobre alimentos básicos, o mayores transferencias bien focalizadas para compensar los costos de los impuestos indirectos para los pobres, deben ser de alta prioridad.

Referencias

- Amaral, Gilberto Luiz, João Eloi Olenike, and Letícia Mary Fernandes do Amaral Viggiano. 2007. "Estudo sobre o verdadeiro custo da tributação brasileira." Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário Working Paper, São Paulo, Brazil.
- Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, and Rosane Mendonça. 2010. "Markets, the state, and the dynamics of inequality in Brazil." In Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?, Luis Felipe López-Calva and Nora Lustig, eds., 134-174. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Corbacho, Ana, Vicente Fretes Cibils, and Eduardo Lora, eds. 2013. More than Revenue: Taxation as a Development Tool. New York: Palgrave Macmillan.
- Ferreira, Francisco H. G., Phillippe G. Leite, and Julie A. Litchfield. 2008. "The rise and fall of Brazilian inequality: 1981-2004." *Macroeconomic Dynamics* 12 (2): 199-230.
- Gaspirini, Leonardo, and Nora Lustig. 2011. "The rise and fall of income inequality in Latin America." In The Oxford Handbook of Latin American Economics, José Antonio Ocampo and Jaime Ros, eds., 691-714. New York: Oxford University Press.
- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2013. "The effects of Brazil's taxation and social spending on the distribution of household income." *Public Finance Review*, forthcoming.
- Immervoll, Herwig, Horacio Levy, José Ricardo Nogueira, Cathal O'Donoghue, 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: MIT Press.
- Lustig, Nora, Luis Felipe López-Calva, and Eduardo Ortiz-Juarez. 2013. "Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico." *World Development* 44 (1): 129-141.