



La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú

Miguel Jaramillo Baanante (*Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE*)

[*Commitment to Equity Project \(CEQ\)*](#)

Twitter [*@noralustig*](#)

Octubre 2013

Información de Fondo

A pesar del progreso considerable en las últimas décadas, la pobreza y la desigualdad están profundamente arraigadas en Perú. Aproximadamente un tercio de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y el Gini después de impuestos y transferencias es de 0,47—un nivel muy alto según estándares internacionales (López-Calva y Lustig 2010, Jaramillo y Saavedra 2010).

Perú ha pasado de ser un estado financieramente quebrado a finales de 1980 a un ejemplo de responsabilidad fiscal en la actualidad. A principios de 1990, el gobierno comenzó a expandir el gasto social después de una reconstrucción del sistema tributario. Se han implementado programas de protección social a mayor escala en la última década, puesto que la situación fiscal del país ha seguido mejorando. El gasto de los sectores sociales también aumentó durante este período y el gasto social ha crecido a más del doble. Por último, el gobierno introdujo un programa de transferencia en efectivo durante la segunda mitad de la última década.

Metodología

En *The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru*, estimamos los efectos de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad a través de un análisis estándar de incidencia de impuestos y transferencias. Utilizamos diferentes definiciones de ingreso con el fin de observar los efectos de los distintos impuestos y programas incluidos en el gasto social a través de la distribución del ingreso de los hogares.

La principal fuente de datos utilizada en el análisis es la versión 2009 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), elaborada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). También utilizamos datos de otras fuentes públicas, como el sistema del Ministerio de Hacienda Nacional de Información Financiera (SIAF) y la Unidad de Estadísticas del Ministerio de Educación (ESCALE) para asignar montos en dólares a los beneficios de programas de salud y educación. Para la estimación de los impuestos indirectos, se utilizan datos detallados sobre el consumo de la encuesta de hogares, así como los datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para el escalamiento.

Los beneficios sociales considerados en nuestra investigación son los incluidos en la definición metodológica del gasto social del Compromiso con la Equidad (CEQ), la cual agrega la asistencia social, la educación, y el gasto en salud. En el escenario de referencia (véase la Tabla 1, a continuación), las pensiones contributivas se incluyen en el ingreso de mercado de los hogares y en el análisis de sensibilidad se les trata como transferencias del gobierno. Las pensiones no contributivas en Perú se introdujeron en el 2012, por lo que no están incluidas en el análisis.

Análisis

El gasto social representó el 8,4 por ciento del PIB de Perú en 2009, mientras que el sistema nacional de pensiones representó un 0,9 por ciento. El sistema de pensiones ha estado en déficit desde finales de los ochenta luego de que la hiperinflación liquidara sus activos. El sistema ha requerido de transferencias públicas en los últimos años con el fin de financiar sus pasivos. En 2009, el subsidio a estas transferencias ascendió a 0,4 por ciento del PIB.

Los impuestos en Perú se dividen en tres categorías principales: directos (a la renta), lo que representa 5,2 por ciento del PIB; indirectos (IVA e impuestos al consumo), lo que representa 8,6 por ciento del PIB, y "otros", que representan 1,8 por ciento del PIB. El IVA y los impuestos sobre la renta representan la mayoría de los ingresos fiscales, con sólo un tercio de estos últimos proveniente de los ingresos personales. El impuesto al consumo (ISC) se compone principalmente de un impuesto sobre los combustibles. Por último, la categoría de "otros impuestos" incluye principalmente los aranceles de importación y los impuestos sobre la propiedad que se recogen a nivel local.

La Tabla 1 presenta los indicadores que miden el grado en que las transferencias directas son eficaces y eficientes en la reducción de la pobreza. La primera columna de las estimaciones presenta el "Indicador de Efectividad del Índice de Incidencia", que mide el efecto de las transferencias dividido por su tamaño relativo como una porción del PIB. El "Indicador de Eficiencia del Gasto Vertical" (VEE) mide la cantidad de transferencias directas que van a los pobres. El "Indicador de Derrame" (*Spillover index* - S) indica la cantidad del gasto que llega a los pobres por sobre el que se requeriría estrictamente para que estos beneficiarios alcancen la línea de pobreza. El indicador de "Eficiencia en la Reducción de la Pobreza" (PRE) se calcula restando de uno el producto de VEE y S. El indicador de "Eficiencia de la Brecha de la Pobreza" (PGE) mide la eficacia de las transferencias en la reducción de la brecha de pobreza.

Los resultados indican que las transferencias directas se dirigen con eficacia, aunque son más eficaces en la reducción de la pobreza extrema que la pobreza total. Además, el PGE sugiere que las transferencias directas están lejos de ser suficiente para cerrar la brecha de la pobreza.

Tabla 1. Perú: cobertura y eficacia de las transferencias directas, 2009

	Indicador de Eficacia del Índice de Incidencia	Eficiencia del Gasto Vertical (VEE)	Derrame (S)	Eficiencia de la Reducción de la Pobreza (PRE)	Eficiencia de la Brecha de la Pobreza (PGE)
\$2.5 PPP	20.09	0.47	0.09	0.43	0.16
\$4 PPP Línea de Pobreza	7.39	0.71	0.05	0.68	0.08
Línea de Pobreza Extrema Nacional	18.35	0.49	0.08	0.45	0.15
Línea de Pobreza Nacional	5.53	0.72	0.04	0.7	0.06
Fuente: Elaboración propia basada en la <i>Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)</i> 2009 y Cuentas Nacionales.					

Las transferencias directas logran una mayor reducción de la desigualdad (0,014 frente a 0,002 puntos de Gini) y la pobreza (2,9 y 1,9 frente a 0,2 y 0,1 puntos porcentuales en la pobreza extrema y pobreza total, respectivamente) en las zonas rurales que en las urbanas. Este resultado refleja el hecho de que las transferencias directas se concentran en las zonas rurales y que cuentan con criterios de elegibilidad, lo que resulta en mejores resultados de focalización. En efecto, de acuerdo con nuestras estimaciones, el 71 por ciento de los beneficios de las transferencias directas (*Juntos* y programas alimenticios) van a las zonas rurales.

La Tabla 2 presenta los resultados del análisis de incidencia correspondiente al escenario de referencia. Como era de esperar, los impuestos directos sólo impactan los ingresos de los deciles más ricos, lo que refleja la estructura progresiva del sistema tributario. En contraste, los impuestos indirectos tienen un efecto significativo en los ingresos en toda la distribución. Además, los efectos son más altos entre las personas con ingresos más altos. Esto puede ser el resultado de un gran sector informal, ya que los hogares más ricos son más propensos a comprar en establecimientos formales, mientras que los hogares más pobres son más propensos a comprar por medio de vendedores informales—como vendedores callejeros o mercados informales.

Finalmente, la tabla muestra que después de los impuestos directos, transferencias directas y los impuestos indirectos, los hogares en los dos primeros deciles son receptores netos de transferencias, mientras que los hogares del tercer decil son contribuyentes netos. El análisis cambia significativamente cuando se incluyen las transferencias de salud y educación. Los que reciben las transferencias en especie en educación y salud, así como el seguro de salud pública, se concentran entre los deciles más pobres. El sistema contributivo de salud pública es la única transferencia con un mayor impacto en los ingresos de los deciles más ricos.

Tabla 2. Perú : La incidencia de los impuestos y las transferencias, 2009

	Proporción del Ingreso de Mercado	Incidencia por Deciles del Ingreso de Mercado									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingreso de Mercado	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Impuestos Directos	-1.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.5%	-3.3%
Ingreso de Mercado Neto	98.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.5%	-3.3%
Beneficios	0.5%	11.4%	3.9%	2.2%	1.2%	0.6%	0.3%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%
CCT	0.2%	5.6%	1.7%	0.8%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Programas de Alimentos	0.3%	5.8%	2.2%	1.5%	0.9%	0.5%	0.3%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
Ingreso Disponible	99.1%	11.4%	3.9%	2.2%	1.2%	0.6%	0.3%	0.0%	0.0%	-0.4%	-3.3%
Impuestos Indirectos	-7.6%	-5.2%	-5.0%	-6.2%	-7.1%	-7.2%	-8.3%	-8.4%	-8.0%	-8.3%	-7.4%
Ingreso Post-Fiscal	91.5%	6.3%	-1.1%	-4.0%	-6.0%	-6.6%	-8.0%	-8.4%	-8.0%	-8.7%	-10.7%
Educación	2.7%	31.2%	14.9%	10.2%	7.2%	5.3%	3.6%	2.4%	1.9%	1.1%	0.3%
Salud	1.4%	11.8%	6.4%	4.5%	3.6%	2.6%	2.0%	1.6%	1.0%	0.8%	0.3%
Seguro de Salud Público (SIS)	0.1%	2.1%	1.0%	0.6%	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Seguro de Salud Contributivo (EsSalud)	1.4%	0.3%	0.5%	0.9%	1.4%	2.0%	1.9%	2.0%	2.0%	1.8%	0.9%
Ingreso Final	97.1%	51.5%	21.7%	12.2%	6.6%	3.4%	-0.4%	-2.3%	-3.0%	-5.0%	-9.3%
Fuente: Elaboración propia basada en la <i>Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)</i> 2009 y Cuentas Nacionales.											

Conclusión

Los resultados de nuestro análisis indican que el grado de reducción de la desigualdad provocada por la política fiscal en el Perú es pequeño, debido principalmente al bajo nivel y no la ineficiencia del gasto social. Aunque las transferencias en especie tienen el mayor impacto, las transferencias directas son las más efectivas por cada dólar gastado. Este efecto es más importante entre los extremadamente pobres.

La mayoría de los componentes del gasto social en el Perú son progresivos, aunque los beneficios sociales ligados al mercado de trabajo formal (salud y pensiones) son o bien relativamente progresivos o regresivos. Los impuestos, por otro lado, tienen un efecto sobre la desigualdad positivo aunque pequeño. Además, los impuestos indirectos son neutrales debido a la amplia informalidad de la economía.

Los resultados indican cuatro importantes lecciones sobre políticas de estado:

1. Transferencias focalizadas son la manera más efectiva de reducir la pobreza en el corto plazo.
2. Transferencias focalizadas son significativamente más efectivas en las zonas rurales que en las urbanas.
3. Los beneficios que están vinculados a las relaciones laborales formales tienden a excluir a los pobres.
4. Los impuestos tienen un efecto positivo, aunque pequeño, sobre la desigualdad.

En las últimas dos décadas, Perú ha recorrido un largo camino hacia la restauración de las finanzas públicas. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para eliminar la pobreza extrema y reducir la desigualdad a través de políticas públicas. *Juntos* ha demostrado su eficacia, por lo que su reciente expansión en cobertura está bien justificada. La introducción de las pensiones no contributivas también parece ser un paso relevante en la dirección de la reducción de la pobreza y la desigualdad. Además, la expansión de *Juntos* como instrumento para combatir la pobreza extrema debe ser considerada. Una posibilidad sería la transición de los programas de alimentos que está mal focalizados y propensos a la corrupción a programas de transferencias directas en efectivo, a partir de un nuevo registro de beneficiarios que deberá emplear un mecanismo de selección más riguroso.

Referencias

López-Calva, Luis, and Nora Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Baltimore, Maryland: United Nations Development Programme, Brookings Institution Press.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2009. *Cuenta General de la República*. Lima, Peru: Dirección Nacional de Contabilidad Pública, Ministerio de Economía y Finanzas.

SUNAT. 2012. *Nota Tributaria*. Lima, Perú: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.