



PARAGUAY: ANÁLISIS DEL SISTEMA FISCAL Y SU IMPACTO EN LA POBREZA Y LA EQUIDAD

Lea Giménez, María Ana Lugo, Sandra Martínez, Humberto Colman, Juan José Galeano y Gabriela Farfán

COMMITMENT TO EQUITY



CEQ INSTITUTE
COMMITMENT TO EQUITY

Tulane University

Documento de Trabajo 74
Octubre 2017

The CEQ Working Paper Series

The CEQ Institute at Tulane University works to reduce inequality and poverty through rigorous tax and benefit incidence analysis and active engagement with the policy community. The studies published in the CEQ Working Paper series are pre-publication versions of peer-reviewed or scholarly articles, book chapters, and reports produced by the Institute. The papers mainly include empirical studies based on the CEQ methodology and theoretical analysis of the impact of fiscal policy on poverty and inequality. The content of the papers published in this series is entirely the responsibility of the author or authors. Although all the results of empirical studies are reviewed according to the protocol of quality control established by the CEQ Institute, the papers are not subject to a formal arbitration process. The CEQ Working Paper series is possible thanks to the generous support of the Bill & Melinda Gates Foundation. For more information, visit www.commitmenttoequity.org.

The CEQ logo is a stylized graphical representation of a Lorenz curve for a fairly unequal distribution of income (the bottom part of the C, below the diagonal) and a concentration curve for a very progressive transfer (the top part of the C).





TETĀ VIRU
MOHENDAPY
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA



PARAGUAY: ANÁLISIS DEL SISTEMA FISCAL Y SU IMPACTO EN LA POBREZA Y LA EQUIDAD*

Lea Giménez, María Ana Lugo, Sandra Martínez, Humberto Colman, Juan José Galeano y Gabriela Farfán†

CEQ Working Paper 74

OCTUBRE 2017

RESUMEN

A pesar de los importantes avances experimentados en Paraguay en los últimos años en lo que respecta a crecimiento económico y mejoras en la calidad de vida, reducir la pobreza y la desigualdad continúan siendo objetivos centrales de la política del Gobierno Nacional. En esta línea, el presente documento realiza un diagnóstico del impacto de la política fiscal en la desigualdad y pobreza de Paraguay para el año 2014. Los resultados indican que el sistema fiscal es igualador y reductor de pobreza, pero que ambos efectos son pequeños a pesar de existir una buena focalización tanto en impuestos como en transferencias. El efecto redistributivo se encuentra significativamente por debajo del promedio regional, y más aún, al promedio de América del Sur, mientras el impacto sobre la pobreza se encuentra en el promedio regional, aunque se mantiene por debajo del promedio de América del Sur. El análisis sugiere que el bajo nivel de impuestos directos y transferencias directas, si bien progresivo y relativamente bien focalizado, es un factor importante a la hora de explicar el limitado efecto de la política fiscal en reducir la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave: E62, H22, I32, I38, D31, D63

Códigos JEL: Paraguay, política fiscal, pobreza, desigualdad

* Este documento de trabajo ha sido comisionado por el Ministro de Hacienda S.E. Santiago Peña y es parte de una colaboración entre el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Paraguay, el Banco Mundial y el Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ) en la Universidad de Tulane. Lanzado en 2008, el proyecto CEQ es una iniciativa del Centro de Política e Investigación Interamericana (CIPR) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro de Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. Los autores agradecen a Nora Lustig por sus valiosos comentarios a una versión previa de este trabajo y por el apoyo brindado en la resolución de problemas metodológicos. Los autores también agradecen a Maynor Cabrera, coordinador técnico del CEQ, por la supervisión de calidad de los resultados presentados. Asimismo, los autores también agradecen a Carolina Paredes y Flavia Sacco de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, a Miguel Vega, Fátima Franco y Pedro Galeano del Ministerio de Hacienda por sus contribuciones en la elaboración de este trabajo. Finalmente, los autores agradecen a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) por conceder acceso a las encuestas de hogares que sustentan el análisis. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

1. Introducción

La política fiscal es una de las principales herramientas del gobierno para contribuir a la formación de una distribución del ingreso más equitativa.¹ La recaudación tributaria, por su lado, y el gasto público por el otro, cuando están eficientemente diseñados se pueden complementar para modificar esta distribución de forma positiva tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. En el corto plazo, por ejemplo, el efecto neto de impuestos y transferencias públicas pueden aumentar o disminuir el ingreso que las familias tienen a disposición. En el mediano y largo plazo, el gasto en educación puede mejorar la capacidad de generación de ingresos de los individuos, lo que a su vez, afectaría la desigualdad de ingreso de mercado en el futuro (FMI, 2014). Mejorar la distribución del ingreso es un objetivo deseable en sí mismo, y también es un medio que puede generar un círculo virtuoso que contribuye al cumplimiento de otros dos objetivos de política pública: reducción de la pobreza y crecimiento económico. Cuando las brechas de ingresos entre ricos y pobres son menores, el crecimiento económico puede ser más efectivo en la reducción de pobreza², y adicionalmente, la distribución del ingreso puede impactar positivamente la tasa de crecimiento económico, a través de una mejor asignación de recursos e inversión en capital físico y humano (Gasparini, Cicowiez y Sosa-Escudero, 2013). En la misma línea, más allá de la distribución de ingreso, las políticas públicas son fundamentales en la reducción de brechas en otras dimensiones claves como lo son, por ejemplo, educación, salud y seguridad. Un sistema tributario bien pensado no se limita a recaudar dinero, sino que puede ayudar a mejorar la eficiencia económica y reducir la desigualdad social.

El diseño de una política fiscal eficaz y eficiente requiere de un análisis de su impacto sobre el bienestar de la población, que considere la misma de forma integral, no sólo los ingresos que recauda el gobierno, principalmente a través del sistema tributario, sino que también la forma en que se distribuyen en forma de gastos (Stiglitz, 2012). En esta línea, el presente documento de trabajo tiene como objetivo analizar el sistema fiscal en su totalidad, ingresos y gastos, y determinar su efecto sobre la pobreza y la distribución del ingreso para el año 2014.³

El análisis utiliza la metodología del “Compromiso con la Equidad (Commitment to Equity – CEQ)”, desarrollado por el Centro de Políticas Inter-Americanas, el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane y el Dialogo Inter-Americano (Lustig y Higgings, 2013). En términos generales, esta metodología busca determinar en qué grado las intervenciones del Estado en la forma de impuestos, subsidios y transferencias (monetarias y en especie), reducen la pobreza y desigualdad de un país. En particular, el estudio examina por un lado el impacto integral del sistema fiscal, así como también el impacto de cada uno de sus componentes sobre la desigualdad y pobreza. Adicionalmente, se analiza si las personas en situación de pobreza quedan en mejor o peor situación después de las intervenciones en comparación a su situación antes de las intervenciones fiscales.

¹ La redistribución del ingreso es uno de los cuatro objetivos principales de la política fiscal. Los otros tres son: estabilizar la macroeconomía, proveer bienes públicos y corregir las fallas de mercado.

² Al respecto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 de las Naciones Unidas, reconocen que las iniciativas para poner fin a la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo.

³ El presente análisis se realiza para el año 2014 debido a la disponibilidad de Encuestas de Hogares, al momento de comenzar el trabajo.

Finalmente, la metodología permite la comparación internacional de estudios de incidencia distributiva de la política fiscal, por lo que el estudio también analiza la situación de Paraguay en comparación a sus pares regionales.

Los resultados del presente estudio revelan que el sistema en su conjunto es igualador y reduce la pobreza, más su efecto tanto en pobreza como en desigualdad es modesto. La recaudación a través de impuestos directos es baja (en cuanto a alcance y proporción de los ingresos de los contribuyentes), lo que reduce el potencial del sistema para redistribuir los recursos y combatir la pobreza. Sorprendentemente, los impuestos indirectos son levemente progresivos e igualadores. La leve progresividad encontrada en los impuestos indirectos se explica por la prevalencia tanto de las transacciones informales, como del autoconsumo entre los más vulnerables, y en menor medida por el sistema de exenciones vigentes. Las transferencias directas son igualadores, a excepción de la educación terciaria, cuyo efecto es neutro. La progresividad observada en las transferencias directas, como el Tekoporã, y en menor medida Adultos Mayores, sugiere que, de extenderse su cobertura e incrementando el monto de beneficios, podría potenciarse su rol de proteger a los más vulnerables, particularmente en contextos macroeconómicos complejos. En relación a los países de la región, el impacto sobre la desigualdad es significativamente menor. En términos de pobreza, Paraguay se encuentra en el promedio regional, pero muy por debajo del promedio de América del Sur.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: la sección II presenta el contexto de la economía paraguaya; la sección III describe brevemente el sistema fiscal en el país; la sección IV detalla la metodología CEQ y las principales fuentes de información utilizadas para su implementación en Paraguay; la sección V presenta los resultados obtenidos; la sección VI presenta la comparación con otros estudios que utilizaron la misma metodología; por último, en la sección VII se presentan las conclusiones a la luz de los resultados del análisis.

2. Pobreza, Desigualdad y Crecimiento

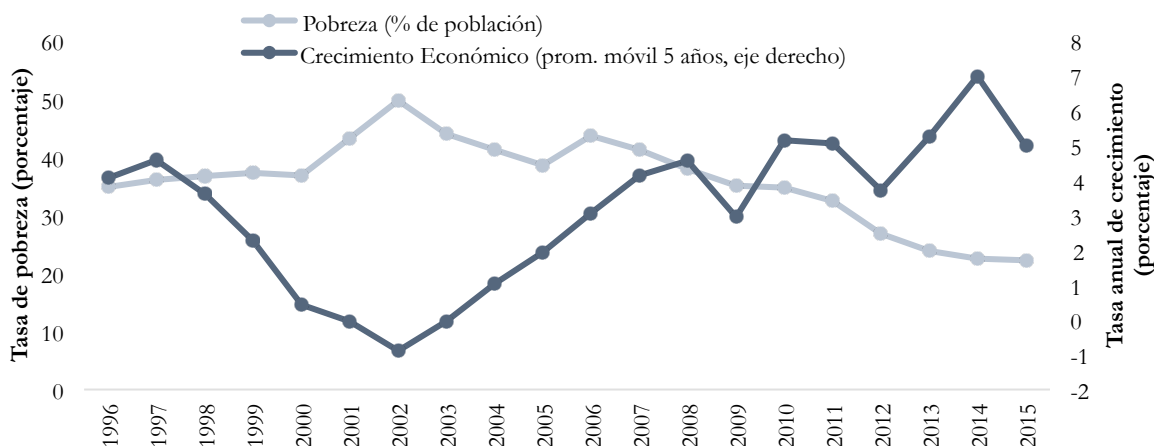
Desde inicios del siglo Paraguay ha experimentado un crecimiento económico fuerte y estable, lo que coincidió con una considerable reducción de los niveles de pobreza (Gráfico 1). A pesar de la desaceleración reciente de precios internacionales de los commodities desde mediados del 2012 (principalmente el de la soja), el sector primario continuó creciendo movido por mejoras en su productividad, y, además se han activado nuevos motores de crecimiento.⁴

El fuerte crecimiento macroeconómico de los últimos años también pone de manifiesto un cambio de tendencia respecto al comportamiento histórico de Paraguay cuando se lo compara con sus principales vecinos, Brasil y Argentina. Mientras estos países atraviesan crisis económicas, Paraguay se ha desacoplado del resto de la región y muestra tasas de crecimiento superiores al promedio de la zona. Luego del aumento en la incidencia de la pobreza resultante de la crisis económica de inicios de la década de los 2000s, la tasa de pobreza ha ido disminuyendo casi ininterrumpidamente gracias a la recuperación de la actividad económica y la consolidación de las principales variables

⁴ Se han desarrollado nuevos motores de crecimiento ligados al desarrollo del sector industrial, principalmente industrias maquiladoras, y las construcciones privadas. Los sectores de industria y servicios crecieron a una tasa real del 6,6% anual en el periodo 2012 al 2016.

macroeconómicas. Además del aumento del producto bruto del país, tanto el control de la inflación por parte de la autoridad monetaria, a través del esquema de “metas de inflación” implementado a partir del año 2011, como la reducción en la tasa de desempleo contribuyeron a que las familias puedan mantener su poder adquisitivo. Uno de los mayores desafíos continúa siendo, sin embargo, la alta volatilidad a la que está sujeto el actual modelo de crecimiento, y que afecta negativamente a los más vulnerables.

Gráfico 1: Pobreza y Crecimiento Económico



Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) y Banco Central del Paraguay (BCP).

En este contexto, políticas públicas tendientes a aumentar la cobertura en protección social también han colaborado con la reducción de la pobreza. En tal sentido, en los últimos años el país ha destinado mayores recursos para hacer frente a las brechas de cobertura en salud, vejez, niñez y adolescencia y acceso al mercado laboral. Por otra parte, se han eliminado los aranceles de las prestaciones de salud en los establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), se ha aumentado la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas (el programa Tekoporã pasó de beneficiar 4.000 familias en 2005 a 131.000 familias en 2015; el programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (conocido como *Adultos Mayores*) pasó de beneficiar a 900 personas en 2010 a 148.000 personas en 2015) y se ha aumentado el número de aportantes en el Instituto de Previsión Social (IPS) gracias al aumento en la tasa de empleo formal.⁵

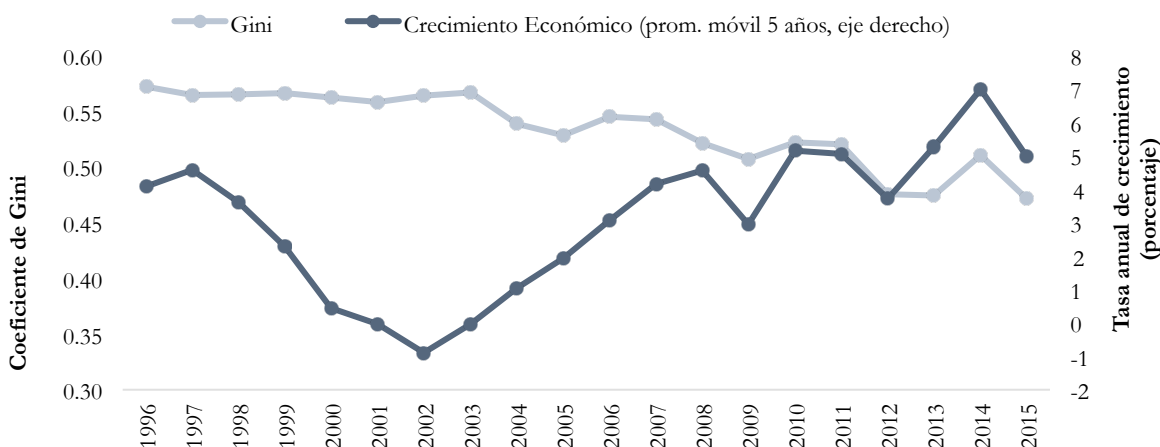
A diferencia de la mejora en pobreza, la desigualdad, medida por el índice de Gini⁶, si bien ha caído durante el período, lo ha hecho más tímidamente y con un comportamiento más volátil. La

⁵ Según los datos administrativos del IPS, la cantidad de aportantes en 2011 fue 385.734, mientras que en 2014 la cantidad de aportantes aumentó a 487.830.

⁶ El índice de Gini mide el grado en que la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente igual. Una curva de Lorenz representa los porcentajes acumulados de los ingresos totales recibidos contra el número acumulado de los destinatarios, empezando por el individuo u hogar más pobre. El Gini mide el área entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresados como porcentaje de la superficie máxima por debajo del umbral. Así, un índice

elasticidad entre el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos sigue siendo muy baja. El más reducido, y quizá inestable, progreso en la mejora de la distribución no permite asegurar que esta tendencia se mantenga, ni que haya sido fruto de las políticas tendientes a afianzar una menor brecha de ingresos y una mejor distribución (Gráfico 2).

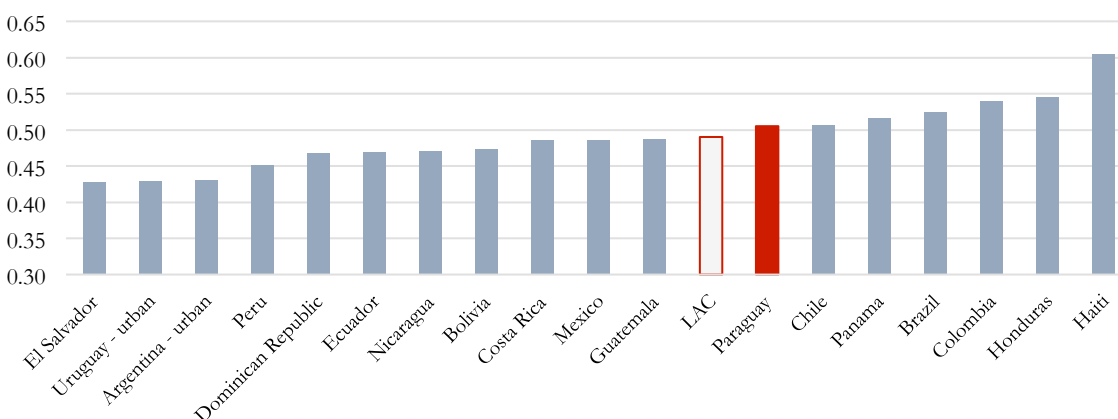
Gráfico 2: Desigualdad de ingresos y crecimiento económico



Fuente: DGEEC y BCP.

La alta persistencia de la desigualdad en el país ubica a Paraguay por encima del promedio en América Latina, región reconocida por ser una de las más desiguales del mundo, superada únicamente por África Subsahariana (WDI indicators). Considerando el promedio del coeficiente de Gini entre 2010 y 2014 para los países de la región con información comparable disponible, la desigualdad promedio en Paraguay fue de 0,51, mientras que el promedio para la región fue de 0,49.

Gráfico 3: Índice de Gini – América Latina (promedio 2010-14)



Fuente: LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

de Gini de 0 representa la igualdad perfecta, mientras que un índice de 100 implica desigualdad perfecta.
Fuente: Banco Mundial.

Es en este contexto que entender la efectividad de la política fiscal para mejorar la distribución del ingreso resulta particularmente relevante. Históricamente, la capacidad del país en afectar las desigualdades ha sido limitada dada la baja capacidad del sistema tributario para recaudar ingresos. Esto representa una barrera significativa a la hora de incrementar la inversión pública para reducir las importantes brechas existentes en las áreas de salud, educación e infraestructura. En lo que sigue, este documento dará precisión sobre la magnitud en que el sistema impositivo y el gasto público social contribuyen a cerrar estas brechas.

3. El sistema fiscal en Paraguay

La presente sección describe el sistema de impuestos y gasto social de Paraguay. El año de estudio es 2014, puesto que éste era el último año disponible de la encuesta de hogares (*Encuesta Permanente de Hogares*), insumo fundamental para el análisis.

Tabla 1: Ingresos de la Administración Central, año 2014

Ingreso del Gobierno	Montos en cuentas administrativas (millones de Guaraníes)	% del total	% del PIB	Incluido en el análisis (Si/No) ⁷
Total ingresos y donaciones	24.694.789	100,0%	17,9%	
Ingresos	23.616.069	95,6%	17,1%	
Ingresos tributarios	17.484.939	70,8%	12,6%	
Impuestos directos	3.681.549	14,9%	2,7%	
Impuesto a la renta personal ^(a)	83.921	0,3%	0,1%	Sí
Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente ^(a)	9.063	0,0%	0,0%	Sí
Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios ^(a)	3.298.396	13,4%	2,4%	Sí
Impuesto a la renta agropecuaria ^(a)	277.157	1,1%	0,2%	Sí
Otros ^(b)	13.011	0,1%	0,0%	No
Impuesto territorial	nd			Sí
Impuestos indirectos	13.618.535	55,1%	9,8%	
Impuesto al valor agregado	9.333.025	37,8%	6,8%	Sí
Impuestos selectivos	2.497.803	10,1%	1,8%	Sí
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.787.707	7,2%	1,3%	No
Otro ingreso tributario	184.855	0,7%	0,1%	No
Contribuciones a la seguridad social	2.312.868	9,4%	1,7%	
Contribuciones a la seguridad social del empleador y del trabajador	2.312.868	9,4%	1,7%	Sí
Ingreso no tributario	1.611.985	6,5%	1,2%	No
Ingreso de capital	2.128.666	8,6%	1,5%	No
Otros ingresos	77.610	0,3%	0,1%	No
Donaciones y transferencias	1.078.720	4,4%	0,8%	No

Fuente: Situación Financiera (SITUFIN) del Ministerio de Hacienda.

⁷ No incluye impuestos corporativos

Ingresos fiscales

Los ingresos totales de la Administración Central en 2014 representaron cerca del 18% del PIB (Tabla 1). El 71% de ellos proviene de ingresos tributarios, seguido del 9,4% proveniente de las contribuciones a la seguridad social, 8,6% del ingreso de capital, 6,5% de ingreso no tributario, y 4,4% proveniente de donaciones y transferencias.

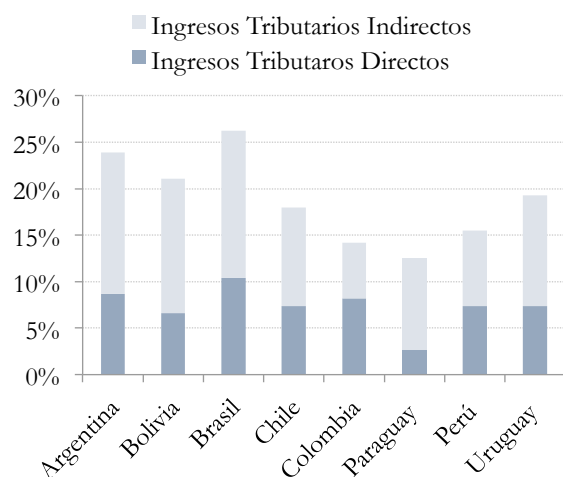
El actual sistema tributario de Paraguay se estableció en el año 1992, con la Ley N° 125/91 que luego fue modificada por la Ley N° 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal. Está compuesto por impuestos directos e indirectos, y son estos últimos los que más aportan a la recaudación total (55% de los ingresos totales), especialmente a través del IVA (Tabla 1).

Tres entidades son las encargadas de percibir la recaudación de estos impuestos, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y las municipalidades. La SET se encarga de la percepción interna de impuestos directos e indirectos. Dentro de los impuestos directos se encuentran el impuesto a la renta personal (IRP), impuesto a la renta del pequeño contribuyente (IRPC), impuesto a la renta de actividades comerciales, industriales y servicios (IRACIS), e impuesto a la renta agropecuaria (IRAGRO)⁸. Dentro de los impuestos indirectos se encuentran el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto selectivo al consumo (ISC). La Dirección Nacional de Aduanas, se encarga de percibir el IVA externo y el impuesto a las importaciones (aranceles). Finalmente, las municipalidades, quienes tienen representación en todo el país, reciben el impuesto a la propiedad. Es importante mencionar, que el presente análisis considera los impuestos percibidos por la SET y el impuesto a la propiedad, puesto que éstos son los que recaen sobre la población residente en el Paraguay.

A pesar de la reciente implementación de nuevos impuestos directos, el Gráfico 4 muestra que la presión tributaria de Paraguay se encuentra no sólo entre las más bajas de América Latina, sino que es la menor de Sudamérica; y que la recaudación tributaria continúa siendo altamente dependiente de los impuestos indirectos, especialmente del IVA.

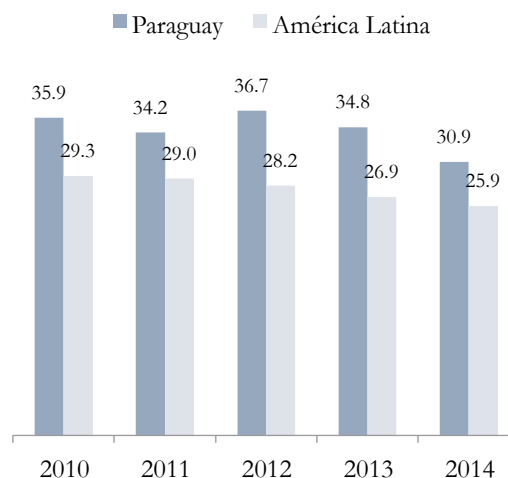
⁸ Los impuestos directos IRP e IRAGRO están en vigencia recientemente, desde el 2013 y 2014, respectivamente.

Gráfico 4: Presión tributaria comparada (como porcentaje del PIB), año 2013



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

Gráfico 5: Evasión del IVA, Paraguay y América Latina



Fuente: Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

La economía paraguaya también está experimentando un reciente proceso de formalización que incide directamente sobre el sistema tributario. Al respecto, en el 2014 se observa una caída de 3,9 p.p. en la tasa de evasión del IVA en comparación al año anterior, producto de mejoras en los controles y la gestión de la administración tributaria (Gráfico 5). En esta línea, el número total de contribuyentes aumentó 9,1% en dicho año.

Egresos fiscales

Por el lado del gasto, el total del gasto público en 2014 representó el 19% del PIB. El 55% de este total fue destinado a gasto social sin considerar las pensiones contributivas.

Tabla 2: Gastos de la Administración Central, año 2014

Gasto del Gobierno	Montos en cuentas administrativas (millones de Guaraníes)	% del total	% del PIB	Incluido en el análisis (Si/No)
Gasto Total	26.226.263	100,0%	19,0%	
Gasto en Defensa	3.598.882	13,7%	2,6%	
Gasto Social	12.733.911	48,6%	9,2%	
Protección Social	3.632.621	13,9%	2,6%	
Asistencia social	1.338.216	5,1%	1,0%	
Transferencias Monetarias	217.253	0,8%		
Tekoporá	217.253	0,8%	0,2%	Sí
Pensiones no contributivas	772.524	2,9%	0,4%	
Pensión a Adultos Mayores Ley N° 3728/2009	530.624	2,0%		Sí
Pensiones del Sector No Contributivo	241.702	0,9%		No
Gestión Económica de Pensiones	198	0,0%		No
Vejez incapacidad y supervivencia	207	0,0%	---	No
Transferencias cuasi monetarias	348.232	1,3%	0,3%	Sí
Seguridad social	2.294.406	8,7%	1,7%	Sí
Pensiones contributivas	2.294.406	8,7%		Sí
Educación	5.588.575	21,3%	4,0%	
Pre-escolar				
Primaria	2.509.587	9,6%	1,8%	Sí
Secundaria	920.588	3,5%	0,7%	Sí
Terciaria	1.297.504	4,9%	0,9%	Sí
Cultura, deportes, y otros	860.895	3,3%	0,6%	
Salud	3.512.715	13,4%	2,5%	Sí
Subsidios	362.035	1,4%	0,3%	
Electricidad	45.113	0,2%	0,0%	Sí
Transporte público	58.701	0,2%	0,0%	Sí
Vivienda	258.221	1,0%	0,2%	Sí
Otros gastos	4.451.026	17,0%	3,2%	
Adquisición neta de activos no financieros	3.293.652	12,6%	2,4%	
Servicio de deuda	1.786.757	6,8%	1,3%	
Donaciones	---	---	---	

Fuente: Situación Financiera (SITUFIN) del Ministerio de Hacienda.

Del total del gasto público, la metodología CEQ sólo incluye dentro del análisis el gasto social y subsidios. El gasto social está compuesto por transferencias directas, educación, y salud, siendo estos dos últimos componentes los más importantes en término de tamaño, los cuales representan 24% y 15% del gasto total respectivamente, seguidos por transferencias directas las cuales representan 5,8% del gasto público. Por su parte, subsidios representan 1,6%. A continuación, se describen brevemente algunos de los principales componentes del gasto social y subsidios.

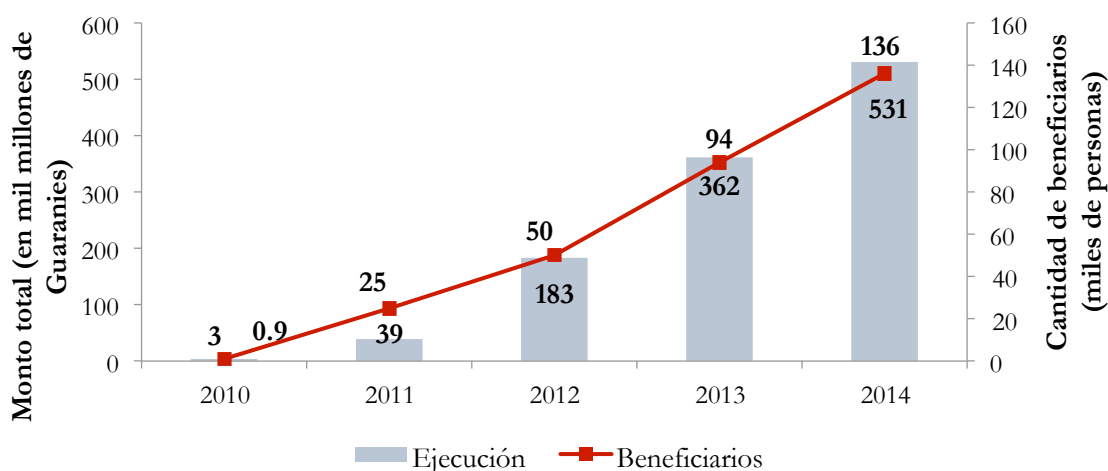
a) Promoción y asistencia social

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, el objetivo general del gobierno en protección social es reducir la pobreza, en particular la pobreza extrema. Las políticas de protección social se han expandido en los últimos años y su impacto en la reducción de la pobreza ha mejorado con el establecimiento y el aumento (en cantidad de beneficiarios y monto) de las transferencias de dos programas emblemáticos del gobierno: el programa de pensiones no contributivo “Adultos Mayores”, desde 2011, y el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) Tekoporã, desde 2005.

Adultos Mayores

La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza, *Adultos Mayores*, está dirigido a personas de 65 años de edad o mayores que estén en situación de pobreza y que no reciben una pensión, o jubilación pública o privada. En el año 2014, los beneficiarios del programa recibían mensualmente la suma de G. 414.558, equivalentes al 25% del salario mínimo contribuyendo así al cumplimiento de su derecho a la alimentación y a cubrir la canasta básica de alimentos estimadas en G. 372.029 para Asunción, e inferior para el resto de las áreas del país. Según cuentas administrativas, el número de beneficiarios en ese año fue 136 mil personas y el monto total ejecutado fue de G. 531 mil millones. La cantidad de personas beneficiadas y el monto total asignado muestran el esfuerzo del estado paraguayo por aumentar la cobertura de protección hacia un sector muy necesitado de la sociedad, dado que en 2010 la cantidad de beneficiarios fueron 900 personas con un gasto ejecutado de G. 3 mil millones. El siguiente gráfico muestra en el eje principal la evolución del monto asignado a este programa en miles de millones de guaraníes y en el eje secundario la cantidad de beneficiarios (en miles) desde el año 2010.

Gráfico 6: Adultos Mayores, monto y cantidad de beneficiarios (miles), 2010 – 2014



Fuente: Pensiones no Contributivas del Ministerio de Hacienda. Valores nominales.

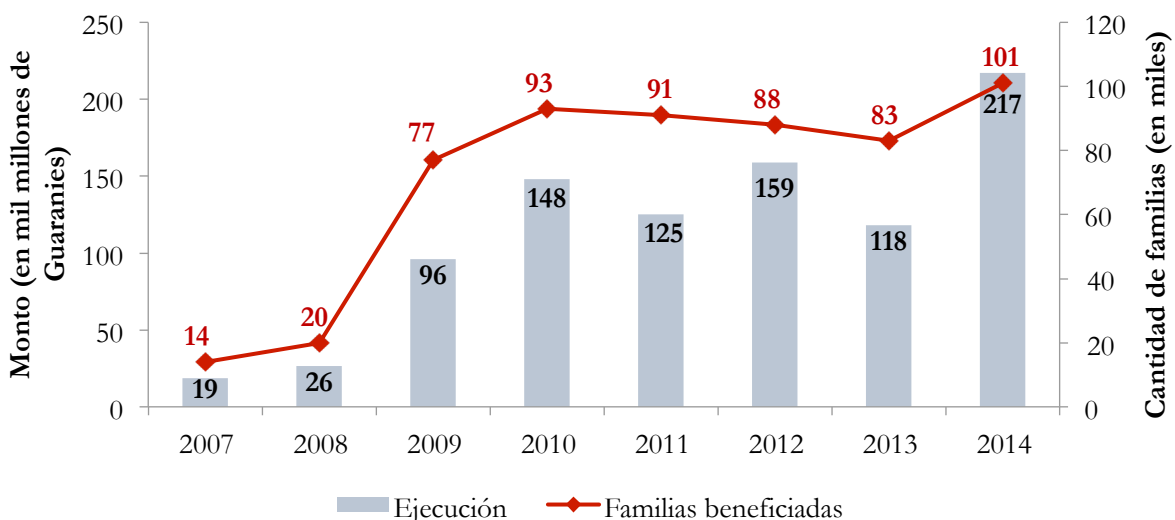
Tekoporã

Es un programa de transferencia monetaria condicionada, que está dirigido a familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, que cuenten entre sus integrantes a niñas/os o

adolescentes entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad, o mujeres embarazadas. La transferencia básica fija es de G. 80.000, conocida como “bono alimentario”, y una asignación de G. 35.000 por hijo o por mujer embarazada, hasta un límite de cuatro beneficiarios elegibles.⁹ En el 2014 101 mil familias fueron beneficiadas con este programa, con una ejecución de G. 217 mil millones.¹⁰

El Gráfico 7 muestra la evolución del programa desde su implementación hasta el 2014, observándose un salto en la cantidad de beneficiarios y el monto total ejecutado para ese año. El eje principal muestra el monto total ejecutado en cada año en miles de guaraníes, mientras que el eje secundario indica la cantidad de familias beneficiadas en miles.

Gráfico 7: Tekoporã, monto y cantidad de beneficiarios (miles), 2007 – 2014



Fuente: Ministerio de Hacienda y SAS. Valores nominales.

Transferencias cuasi-monetarias

El gobierno también implementa programas sociales de transferencias en especies. Entre ellos, los más emblemáticos y vigentes en el 2014 son los programas de nutrición “Complemento Nutricional” y “Almuerzo Escolar”, el programa de apoyo a la educación “Kit Escolar”, y el programa de becas de la Administración del Sistema Educativo Cultural del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que incluye becas para la educación media y terciaria.

b) Educación

En todos los niveles de educación hay dos sistemas, un sistema de educación pública gratuita y un sistema privado de educación. Para los niveles pre-escolar, primario y medio también existe un

⁹ En particular, un hogar elegible puede acceder a: G. 35.000 por cada niño/a (adolescente) de 0 a 18 años, con límite de hasta 4 niños/as y adolescentes por hogar; G. 35.000 por cada adulto/a mayor de 65 y más años, con límite de hasta 1 adulto/a mayor por hogar; y G. 35.000 por cada integrante de la familia que porta discapacidad física aguda, con límite de hasta 1 discapacitado/a por hogar

¹⁰ Para poner este número en contexto, en 2014 hay aproximadamente 135 mil familias en situación de pobreza extrema y 305 mil familias en situación de pobreza (EPH 2014). No todos los hogares beneficiarios, sin embargo, son pobres: un 27% (21%) de los pobres extremos (pobres) reporta recibir Tekoporã (EPH 2014).

sistema de educación subvencionado privado. La Educación Escolar Básica es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial. La educación pre-escolar y la educación media pública son gratuitas, pero no obligatorias. El nivel superior universitario, tanto del sector público como del privado, es autónomo y regentado por su respectivo rectorado. La educación universitaria pública es gratuita¹¹. El Gráfico 8 muestra en el eje principal el gasto social promedio entre los años 2012 a 2014 en Educación y Cultura, que fue de G. 5.305 mil millones, cifra que representa un crecimiento del 44,1% en comparación al gasto promedio ejecutado durante el periodo 2009 a 2011. El eje secundario muestra el mismo gasto, pero como porcentaje del PIB, donde se observa que el mismo creció 0,3 p.p. comparando los periodos analizados.

Gráfico 8: Gasto Social promedio en Educación

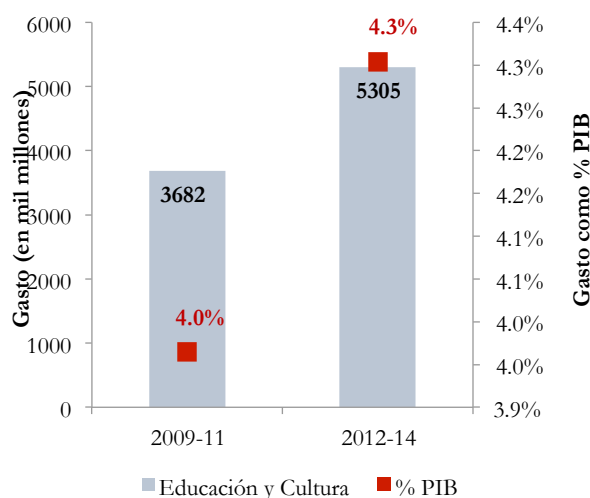
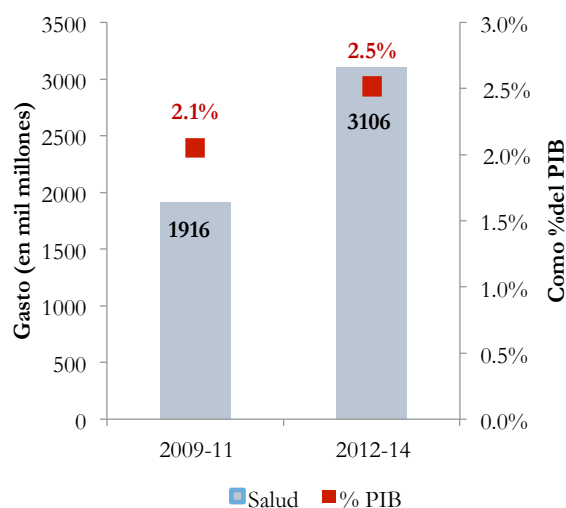


Gráfico 9: Gasto Social promedio en Salud



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCP. Valores nominales.

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCP. Valores nominales.

c) Salud

El Sistema Nacional de Salud en Paraguay está integrado por los sub-sectores, público, privado y mixto. El sub-sector público está dividido entre la administración central y la administración descentralizada. El primero lo conforman el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), y las Sanidades Militar, Policial y de la Armada. Las instituciones de la administración descentralizada son la Universidad Nacional de Asunción con el Hospital de Clínicas y el Centro Materno Infantil, el Instituto de Previsión Social (IPS), y las gobernaciones y municipios. El sub-sector privado está compuesto por instituciones con y sin fines de lucro. Finalmente, el subsector mixto está compuesto por la Cruz Roja Paraguaya (Guillén, 2011). Cada una de estas entidades financia la prestación de atención de salud en sus propias instalaciones, con poca coordinación entre ellos.

En la actualidad, la cobertura del sistema de salud no es universal. El sub-sector privado abarca aproximadamente el 10% de la población, mientras que el IPS, financiado a través de contribuciones de empleados y empleadores, proporciona atención médica a cerca de 17% de la población. El MSPBS es responsable de la prestación de asistencia sanitaria a la población de bajos ingresos y para

¹¹ Para ser admitidos, los estudiantes deben pasar un examen de ingreso.

las actividades de salud pública y, en principio, debería proporcionar atención al resto de la población. Sin embargo, hay un porcentaje significativo de la población que no recibe ninguna atención de salud. El sector salud cuenta con una Política Nacional de Salud 2013-2018, enfocado principalmente al acceso universal a los servicios de salud y cobertura universal de salud en todo el territorio nacional.

El gasto social en salud promedio para los años 2012 a 2014 fue de G. 3.106,4 mil millones, cifra que representa en promedio 2,5% del PIB. Estos montos representan un crecimiento tanto en términos nominales como porcentaje del PIB en la evolución del gasto en salud del gobierno (Gráfico 9).

d) *Subsidios*

Transferencias por Subsidio de Tarifa Social de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

La tarifa social de electricidad existente beneficia únicamente a aquellos consumidores residenciales que registran un consumo inferior a 150 kilovatios hora (kw/h) por mes. Dentro de este marco, se establecen dos categorías de subsidios, 75% y 50% de la tarifa residencial normal para los hogares que consuman entre 0 y 75 kw/h, y entre 76 y 150 kw/h por mes, respectivamente. El financiamiento del subsidio queda a cargo del estado nacional en cuanto los fondos surgen a partir del descuento de la transferencia que regularmente hace la ANDE al Estado por concepto de IVA. El monto transferido por la Administración Central del Gobierno a la ANDE en concepto de subsidios para la tarifa social en 2014 fue de G. 45 mil millones.

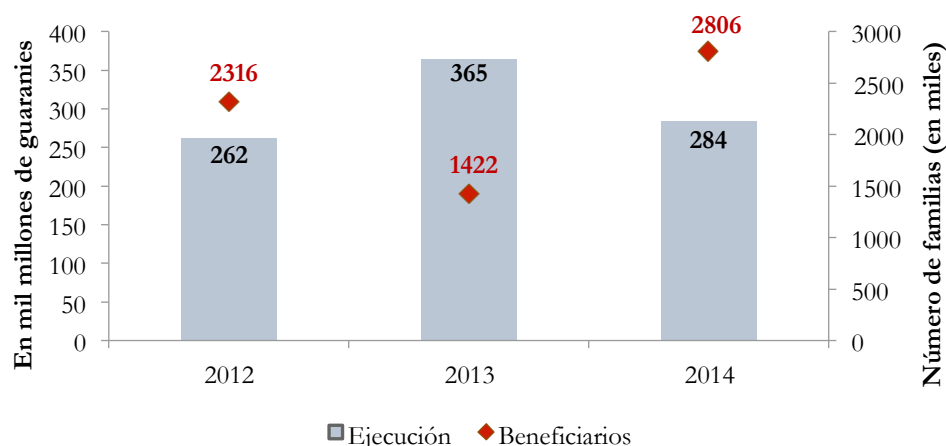
Subsidio al Transporte Público de Pasajeros del Área Metropolitana de Asunción

El precio oficial del pasaje tiene un subsidio estatal al ciudadano de G. 100 por boleto adquirido en las unidades legalmente habilitadas en Asunción (capital del país) y área central. El monto transferido por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (encargado de regular el subsidio) a los transportistas en el 2014 fue de G. 58.701 millones.

Subsidio a la adquisición de Vivienda

En el 2009, el Gobierno del Paraguay creó el Fondo Nacional Para la Vivienda Social (FONAVIS) bajo la Ley 3637/09 para facilitar el acceso a la vivienda de las familias de escasos recursos, pertenecientes a los estratos de pobreza, extrema pobreza y clase media baja, canalizando subsidios bajo un programa de vivienda social. Los programas de subsidios habitacionales son administrados por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) y son destinados a contra demanda. Para ser beneficiario de cualquiera de los programas de subsidios ofrecidos por SENAVITAT, las familias deben pertenecer ya sea a un comité vecinal o cooperativa. Las viviendas construidas son todas unifamiliares, para una familia de entre 4 a 5 miembros en promedio. En 2014, 1.267 familias fueron beneficiadas con el programa de subsidios parciales FONAVIS; 244 fueron beneficiadas con el programa de crédito subsidiado FONCOOP y 110 familias fueron beneficiadas con el programa CHE TAPYI que consiste un subsidio total de vivienda. En total se entregaron 2.806 viviendas en ese año con una ejecución de G. 284 mil millones. El Gráfico 10 muestra la evolución entre los años 2012 a 2014, de la ejecución del SENAVITAT (eje principal en miles de millones de guaraníes) y la cantidad de beneficiarios (eje secundario en miles).

Gráfico 10: Evolución reciente del gasto y los beneficiados de SENAVIDAT



Fuente: Ministerio de Hacienda y SENAVIDAT. Valores nominales.

e) Pensiones

El sistema de pensiones de Paraguay tiene dos pilares, uno contributivo y uno no contributivo. En el sistema contributivo cotizan los trabajadores en situación de dependencia, ya sea del sector público o del sector privado. El sistema público contributivo funciona bajo la modalidad de reparto con beneficios definidos, mientras que el sistema privado voluntario funciona bajo la modalidad de capitalización individual. Son dos las entidades principales que cubren cerca del 90% de los asegurados activos y pasivos del sistema contributivo, la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda (“Caja Fiscal”) correspondiente al sector público, y el Instituto de Previsión Social (IPS), correspondiente al sector privado. Existen además otras seis Cajas de Jubilaciones y Pensiones (ANDE, Bancaria, Ferroviaria, Itaipú, Caja Municipal, y Parlamentaria). Este conjunto de ocho fondos de pensiones contributivas no coordinadas, proporciona cobertura a 1 de cada 4 personas que componen la Población Económicamente Activa. En el IPS los aportes personales y las contribuciones patronales varían según la actividad, pero no superan el 23% del salario (9% lo aporta el empleador y 14% los empleados). El sistema cubre a personas empleadas, incluidos los empleados de las entidades descentralizadas y empresas que son propiedad parcial del estado, los trabajadores municipales, y los aprendices, con regímenes especiales para empleados públicos, maestros, policías y militares, empleados ferroviarios, empleados de banco, y trabajadores del hogar. La inclusión de los trabajadores independientes es voluntario.

4. Metodología

El presente análisis de incidencia fiscal utiliza la metodología desarrollada por el “Instituto para el Compromiso por la Equidad” (CEQ) descrita en Lustig y Higgins (2013) y en Lustig (2018). En términos generales, la metodología busca determinar en qué grado las intervenciones del Estado en la forma de impuestos, contribuciones a la seguridad social, transferencias, subsidios, y gasto en educación y salud, intervenciones fiscales, reducen la pobreza y desigualdad en un país. Para realizar este análisis se utilizan tanto indicadores convencionales de pobreza y desigualdad como indicadores nuevos desarrollados dentro de la misma metodología. Estos indicadores permiten identificar tanto

la contribución de intervenciones fiscales individuales a los objetivos de reducir la pobreza y mejorar la equidad, como analizar el sistema en su conjunto.

Esta metodología ha sido exitosamente implementada en un gran número de países interesados en realizar un análisis integral de incidencia fiscal. La misma, permite no sólo tener una fotografía lo más completa posible del impacto del sistema fiscal vigente sobre la pobreza y desigualdad, sino que también analizar los posibles efectos de reformas fiscales o sociales, y realizar un análisis comparativo con otros países. Como sucede con toda metodología, es importante señalar que la metodología CEQ también tiene limitaciones. Algunas de estas limitaciones son que no analiza efectos de largo plazo y no considera cambios en el comportamiento de las personas. La nota técnica en el Cuadro 1 a continuación describe las principales limitaciones.

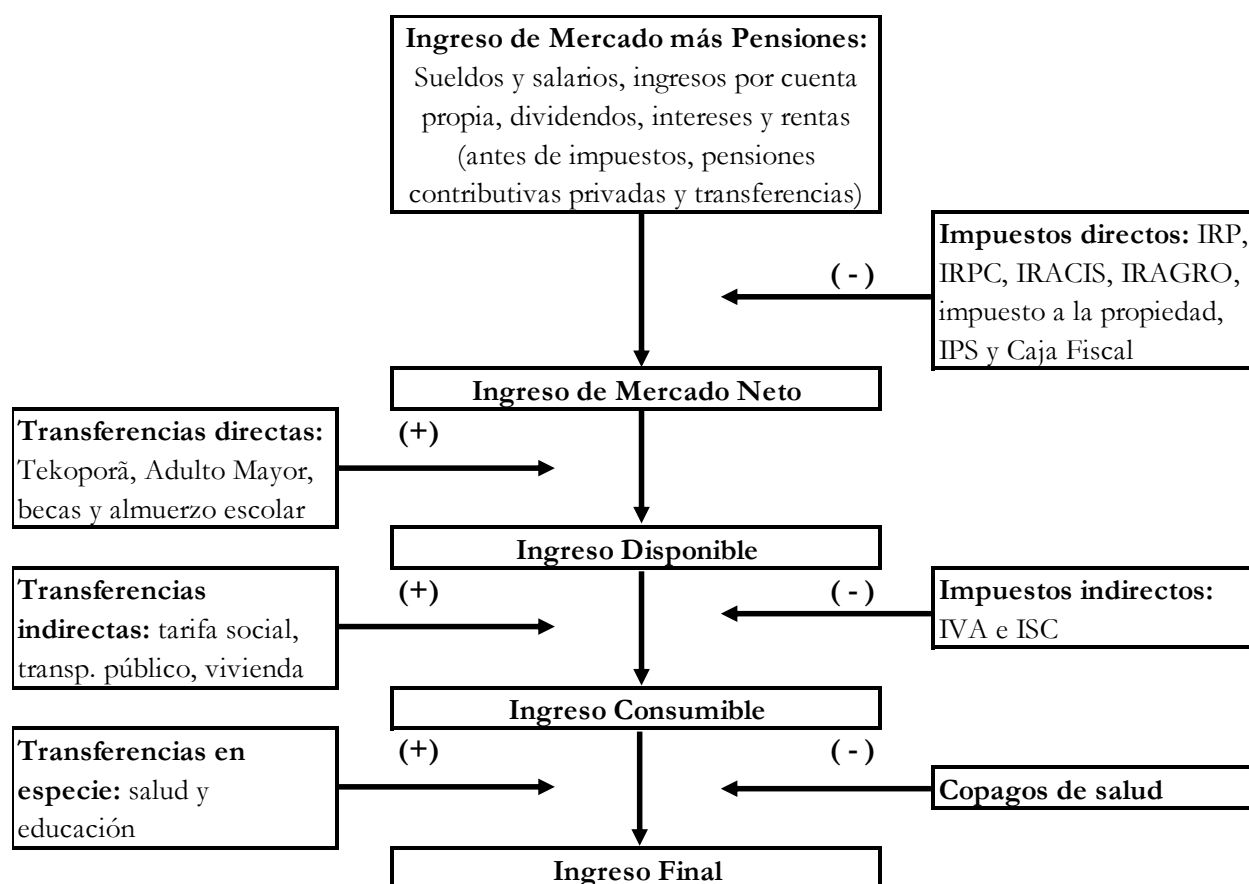
CUADRO 1. NOTA TÉCNICA: LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y DE FUENTES DE INFORMACIÓN

La metodología CEQ se basa en el método de incidencia fiscal conocido como "enfoque contable", éste no considera los efectos de equilibrio general sólo considera **efectos de primer orden**, es decir, equilibrio parcial. Sin embargo, es importante señalar que los supuestos de incidencia económica, como por ejemplo en quien recae la incidencia económica de los impuestos, se basan en la teoría de equilibrio general. Adicionalmente, esta metodología tampoco considera las respuestas de comportamiento ni el ciclo de vida. Esto último limita la capacidad para captar los efectos de largo plazo de la política fiscal sobre los indicadores de bienestar.

Adicionalmente a las limitaciones metodológicas, el análisis también reconoce tres limitaciones provenientes de la utilización de la encuesta permanente de hogares. Esta encuesta, al igual que la mayoría de las encuestas de hogares en diversos países, está sujeta a la sub-declaración de ingresos, a la dificultad en la captación de la población de ingresos más altos, y a la falta de datos de gastos junto a los datos de ingresos de la encuesta. Esto último generó la necesidad de utilizar la encuesta de Ingresos y Gastos 2011/12 para la simulación de los impuestos indirectos. El desafío metodológico de utilizar una encuesta alternativa nace de la necesidad de juntar dos o más encuestas muchas veces con diseño muestral y cobertura diferentes (si bien en este caso, ambas son similares). Para juntar ambas encuestas se utilizó la técnica de pareo estadístico "*statistical matching technique*". En la medida de lo posible, se analizó la robustez de los resultados obtenidos comparando los resultados al usar el pareo entre encuestas y los resultados utilizando sólo la encuesta de Ingresos y Gastos 2011/12. El corolario del análisis anterior es que las conclusiones obtenidas al utilizar sólo la encuesta de ingresos y gastos son iguales a las conclusiones obtenidas al utilizar las

La metodología CEQ consiste en la construcción de distintos conceptos de ingreso a través de la suma y resta de intervenciones fiscales (ver Figura 1). El primer concepto de ingreso es el ingreso antes de impuestos y transferencias, denominado "ingreso de mercado más pensiones" o "pre-fiscal". Este ingreso está compuesto por los sueldos y salarios, ingresos de capital, transferencias privadas y pensiones contributivas. Luego, se van restando impuestos y contribuciones a la seguridad social, y sumando transferencias y subsidios al ingreso de los hogares, hasta llegar al "Ingreso Final", el cual incluye todas las intervenciones fiscales. Esta construcción de ingresos, implica el uso de distintas fuentes de datos y requiere implementar un proceso de asignación de cada intervención fiscal. Esta asignación debe realizarse de manera consistente y metodológicamente correcta, de tal forma de hacer posible la comparación de los conceptos de ingresos y sus respectivas medidas de pobreza y desigualdad antes y después de impuestos y transferencias.

Figura 1: Conceptos de ingreso según metodología CEQ adaptado a Paraguay



Fuente: Elaboración propia basado en Lustig y Higgins (2013).

Existen diversos métodos para realizar las asignaciones y, como se puede ver en el Cuadro 2, la selección del método depende principalmente de la información disponible.

CUADRO 2. MÉTODOS DE ASIGNACIÓN

La metodología CEQ que se describe en Higgins and Lustig (2013) detalla distintos métodos para asignar los beneficios, impuestos y contribuciones a la seguridad social en la encuesta de hogares. En el caso de Paraguay se utilizan cuatro métodos, los cuales se describen a continuación.

Identificación directa: se utiliza cuando la encuesta cuenta con información que identifica directamente a los beneficiarios y/o contribuyentes, y adicionalmente tiene información sobre el monto recibido y/o pagado.

Imputación: se utiliza cuando la encuesta cuenta con información que identifica directamente a los beneficiarios y/o contribuyentes, pero no cuenta con el monto que se recibe por el beneficio o que se paga por el impuesto o contribución.

Simulación: se utiliza cuando la encuesta no posee información sobre quienes reciben el beneficio o pagan impuestos o contribuciones ni el monto recibido o pagado. En este caso se utilizan las reglas del programa social, de los impuestos o contribuciones para identificar a los beneficiarios y se asigna el monto correspondiente.

Encuesta alternativa: se utiliza cuando la encuesta no provee de la información mínima necesaria para poder asignar el beneficio, impuesto o contribución. En este caso se utiliza una encuesta alternativa para determinar la distribución de beneficios o impuestos. En la encuesta alternativa, cualquiera de los métodos anteriormente nombrados podría ser utilizado para identificar beneficiarios y asignar beneficios.

Como se puede observar en la descripción de los métodos de asignación, la elección del método a utilizar depende principalmente de la información disponible. La tabla a continuación resume los métodos de asignación utilizados para cada intervención fiscal para el caso de Paraguay (para ver en mayor detalle la metodología aplicada, ver Apéndice).

Intervención Fiscal	Método de Asignación
Impuestos y contribuciones	
Impuestos directos	Simulación
Contribuciones a la seguridad social	Imputación
Impuestos indirectos	Encuesta alternativa y simulación
Transferencias directas	
Tekoporã	Identificación directa y simulación
Adulto mayor	Identificación directa y simulación
Becas	Simulación

Como se mencionaba anteriormente, la construcción de los ingresos implica el uso de distintas fuentes de datos. En el caso de Paraguay, las principales fuentes de información utilizadas son las encuestas de hogares Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2014 y Encuesta de Ingresos y Gastos y Condiciones de Vida (EIGyCV) del año 2011-12, ambas a cargo de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC), y datos administrativos provenientes del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y del Banco Central del Paraguay (BCP). La EPH, siendo una encuesta representativa de la población paraguaya, constituye la base de datos principal sobre la cual se computarán los distintos indicadores de pobreza y desigualdad. La EIGyCV y los datos administrativos proporcionan información adicional, necesaria para construir los distintos conceptos de ingreso sobre la muestra de la EPH y así poder llevar a cabo el análisis.

Construcción de los conceptos de ingreso

La EPH reporta el ingreso de los hogares compuesto por sueldos y salarios, ingreso del capital, transferencias privadas, pensiones, y renta imputada. Estos reportes son netos de impuestos y contribuciones a la seguridad social, por lo que la base sobre la cual se construyen los distintos conceptos de ingreso es el *ingreso de mercado neto*. Luego de asignar a cada uno de los hogares las distintas intervenciones fiscales a través de uno de los métodos explicados en el Cuadro 2, se computan los distintos conceptos de ingreso.

El ingreso de mercado más pensiones, se construye sumando los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social al ingreso de mercado neto. Los impuestos directos incluidos en el análisis son: impuestos a la renta personal, impuesto a la renta del pequeño contribuyente, impuesto a la renta de actividades comerciales, industriales y servicios, impuesto a la renta agropecuaria, e impuesto a la propiedad. Las contribuciones a la seguridad social sumadas al ingreso de mercado neto son las contribuciones pagadas al Instituto de Previsión Social (IPS), Caja Fiscal, Caja Bancaria, Caja Municipal y Cajas Privadas.

Respecto de las contribuciones de salud a IPS, es importante señalar que los resultados aquí presentados no consideran estas contribuciones como una intervención fiscal, puesto que IPS no recibe recursos financieros por parte del gobierno para financiar los servicios de salud (tampoco para financiar las pensiones contributivas). Sin embargo, dado que eventualmente el gobierno podría financiar a esta institución, se realizó un análisis de sensibilidad que incluye tanto las contribuciones de salud a IPS como el gasto en servicios de salud de IPS.

Respecto del tratamiento de las pensiones contributivas, la literatura de incidencia fiscal ofrece dos alternativas: tratarlas como una transferencia gubernamental o tratarlas como ingreso diferido (es decir, como parte del ingreso de mercado). Para el caso de Paraguay, el Gobierno sólo provee de recursos financieros a la Caja Fiscal, y en el año de análisis el sistema tuvo superávit. Es decir, los ingresos recibidos por contribuciones fueron mayores a los egresos producto del pago de pensiones contributivas. Por esta razón, este análisis considera las pensiones contributivas como ingreso diferido.

Luego, el ingreso disponible se construye sumando las transferencias directas al ingreso de mercado neto. Las transferencias directas incluidas en el análisis son: Tekoporã, Adultos Mayores, becas, útiles escolares, almuerzo y merienda escolar. Cuando se restan el impuesto al valor agregado y el impuesto selectivo al consumo -impuestos indirectos- y se suman los subsidios al servicio eléctrico, al transporte público y a la adquisición de vivienda al ingreso disponible, se obtiene el ingreso consumible. Por último, el ingreso final se obtiene sumando el gasto social en salud y educación, y restando los copagos de salud al ingreso consumible. Una explicación más detallada de la aplicación de la metodología CEQ y sus principales supuestos es presentada en el Apéndice.

La construcción sistemática de los ingresos permite analizar íntegramente los cambios de la pobreza y la desigualdad cuando se pasa de un concepto de ingreso a otro, como así también la distribución de beneficios y la carga tributaria sobre los diferentes grupos sociales luego de la intervención de la política fiscal.

5. Principales resultados para Paraguay

En esta sección se presentan los principales resultados del análisis. La sección se divide en cuatro subsecciones: una destinada a los efectos de las intervenciones fiscales sobre la desigualdad; otra destinada a los efectos de las intervenciones fiscales sobre la pobreza; una tercera a la distribución de la carga o beneficio fiscal de las intervenciones; y finalmente una sección sobre el impacto neto que el sistema tiene sobre la población en situación de pobreza.

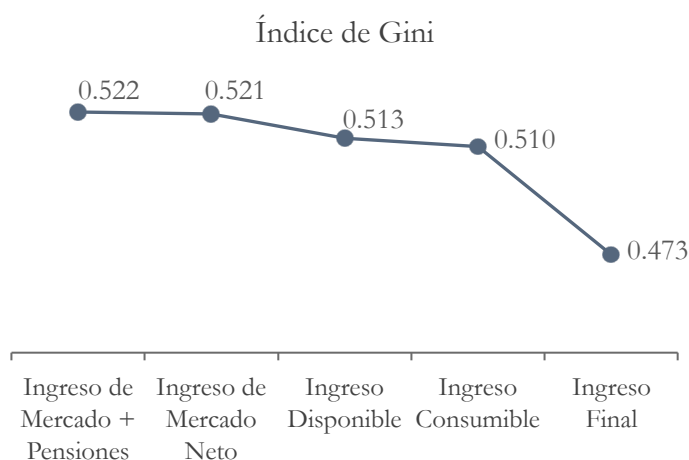
5.1. ¿Cómo afecta el sistema fiscal de Paraguay la desigualdad?

CUADRO 3. PRINCIPALES RESULTADOS SOBRE LA DESIGUALDAD

1. Todas las intervenciones fiscales son igualadoras, o a lo menos son neutras.
2. Sorprendentemente, el efecto de los impuestos indirectos en la reducción de la desigualdad no sólo es positivo, sino que también es mayor que el efecto de los impuestos directos y subsidios.
3. Por su parte, el efecto de las transferencias directas y en especie es igualador, a excepción de educación terciaria, que es neutro.
4. Finalmente, el efecto de los subsidios es neutro.

¿Son las intervenciones fiscales igualadoras? Para responder esta pregunta primero se analiza cómo cambia la desigualdad, medida por el índice de Gini¹², a través de los distintos conceptos de ingreso. En el Gráfico 11 se puede observar que la igualdad mejora a medida que se va avanzando desde el ingreso de mercado más pensiones hacia el ingreso final.

Gráfico 11: Desigualdad de ingreso para cada concepto de ingreso



Fuente: Elaboración propia.

Al ir de ingreso de mercado más pensiones a ingreso disponible, el indicador disminuye en 0,01 puntos Gini. Esto implica que el efecto combinado de los impuestos directos y transferencias directas, es igualador. Al agregar subsidios y descontar impuestos indirectos la desigualdad queda prácticamente en el mismo nivel (cae en 0,003 puntos Gini respecto del ingreso disponible). Finalmente, llegando al ingreso final después de haber sumado las transferencias en especie, educación y salud, al ingreso consumible, se puede observar que la desigualdad baja significativamente, el índice de Gini baja 0,037 puntos Gini respecto del ingreso consumible, y 0,048

¹² El índice de Gini es una medida de desigualdad que va de 0 a 1. Mientras más cercano a uno sea el indicador, mayor desigualdad; mientras más cercano a cero sea el indicador, menor desigualdad. Cuando hay perfecta igualdad el indicador es cero.

puntos Gini respecto del ingreso pre-fiscal. La significativa disminución en la desigualdad asociada a las transferencias en especie debe tomar con cautela. Primero, es importante hacer notar que el gasto público en educación y salud es cercano al 8% del PIB, cifra considerablemente mayor al resto de las transferencias. Segundo, las transferencias en especie se monetizan al costo promedio del gobierno y no se realizan ajustes por diferencias de calidad en la distribución.¹³

La información antes presentada, permite comparar entre conceptos de ingreso y analizar el sistema en su conjunto, mas no informa sobre el efecto de cada intervención fiscal sobre la desigualdad del ingreso de destino¹⁴. Para ello, es que Enami, Lustig y Aranda (2018) desarrollaron nuevos indicadores llamados contribuciones marginales (CM). Estas **contribuciones marginales** dan cuenta de cuánto aumenta la desigualdad de ingreso al quitar la intervención fiscal del ingreso de destino y se calcula como la diferencia entre el índice de Gini del ingreso de destino sin y con la intervención fiscal, manteniendo todo lo demás constante.¹⁵ Una contribución marginal con signo positivo implica una mejora en la igualdad de ingresos.

Las contribuciones marginales de cada intervención fiscal para el ingreso disponible, consumible y final, se pueden observar en el Gráfico 12.

¹³ El método supone que una persona pobre que vive en zonas rurales recibe el mismo beneficio que una persona de clase media urbana, por ejemplo.

¹⁴ El ingreso de destino es el ingreso al cual se “llega” después de haber quitado y agregado distintas intervenciones fiscales. Por ejemplo, cuando quitamos impuestos directos y contribuciones al ingreso de mercado más pensiones y luego sumamos transferencias, llegamos al ingreso disponible.

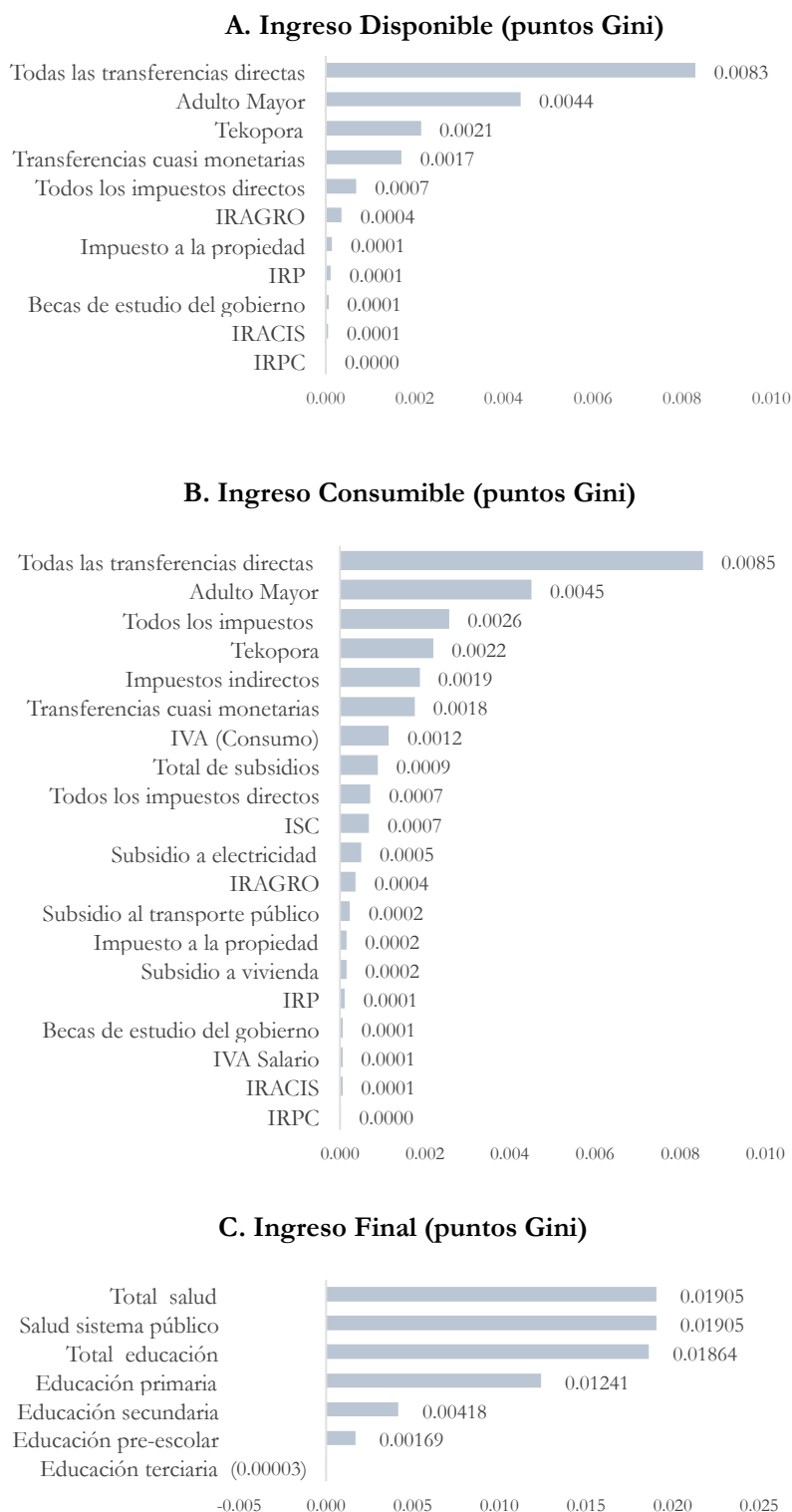
¹⁵ La contribución marginal de un impuesto (transferencia) a la desigualdad se calcula tomando la diferencia entre el coeficiente de Gini del concepto de renta final pertinente sin el impuesto (transferencia) y el coeficiente de Gini del concepto de renta final relevante con el impuesto (transferencia). Debido a la dependencia, la suma de las contribuciones marginales de cada intervención fiscal no será igual al cambio total en la desigualdad (Enami, Lustig y Aranda, 2017).

Todas las intervenciones fiscales incluidas hasta el ingreso disponible (Panel A) son igualadoras o al menos neutras. No hay CMs negativas. Se observa que las transferencias directas son las intervenciones fiscales de mayor CM (0,008), las cuales tienen mayor efecto en la desigualdad que los impuestos directos (0,0007). En particular, el programa Adultos Mayores es la intervención más igualadora (reduce el Gini 0,004 puntos), seguido por el Tekoporã (0,002) y luego las transferencias que son cuasi monetarias (0,0017). El efecto de los impuestos directos es relativamente neutro.

En términos del ingreso consumible (Panel B), es sorprendente que la contribución marginal de los impuestos indirectos (0,0019) sea mayor a la de los subsidios (0,0009), siendo la contribución marginal del subsidio a la electricidad (0,0005) la mayor, seguida por el subsidio al transporte público (0,0002), y a la vivienda (0,0001).

Finalmente, el impacto de las transferencias en especie se muestra en el Panel C. El efecto de los servicios de

Gráfico 12: Contribuciones marginales a la desigualdad
(Gini sin la intervención *menos* Gini con la intervención)



Fuente: Elaboración propia.

salud (0,019) es marginalmente mayor al efecto de los servicios en educación (0,0184) en la

desigualdad del ingreso final. Respecto a educación, el mayor efecto lo presenta educación primaria (0,012), seguida de educación secundaria (0,004), y pre-escolar (0,0017). Para el caso de educación terciaria, aunque se ve un signo negativo en la gráfica, el valor de esta contribución marginal es muy cercano a cero.

En resumen, todas las intervenciones fiscales en Paraguay son igualadoras o al menos neutras. Si bien esto es positivo, cabe destacar que el impacto global del sistema es limitado en relación a los países de la región, como se podrá observar en la sección VI.

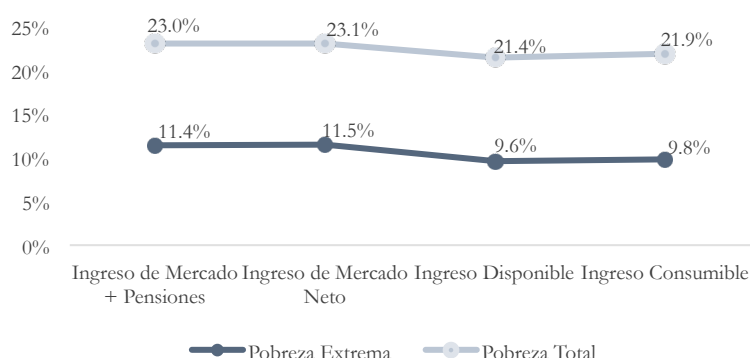
5.2. ¿Cómo afecta el sistema fiscal de Paraguay la pobreza?

A diferencia de la desigualdad, en el caso de la pobreza sí hay intervenciones fiscales que contribuyen negativamente a la disminución de ésta. Como se puede ver en el Gráfico 13, tanto la tasa de pobreza moderada como la extrema aumentan ligeramente (0,07 y 0,04 puntos porcentuales respectivamente) al descontar los impuestos directos desde el ingreso pre-fiscal, lo cual implica que por lo menos algunos de los individuos pobres pagan impuestos directos.¹⁶

CUADRO 4. PRINCIPALES RESULTADOS SOBRE LA POBREZA

1. Las intervenciones fiscales tomadas en su conjunto contribuyen a la reducción de las tasas de pobreza, si bien en forma limitada.
2. El programa de Adulto Mayor es la transferencia directa que tiene mayor efecto en la reducción de la pobreza, seguido por Tekoporã.
3. Como es de esperar, los impuestos indirectos tienen efecto negativo en la reducción de pobreza, pero los directos, a excepción del impuesto a la propiedad, son neutros.

Gráfico 13: Incidencia de pobreza por concepto de ingreso



Fuente: Elaboración propia. Líneas nacionales oficiales (equivalente a US\$4,47 2005PPP y US\$2,82 2005PPP per cápita por día para pobreza total y extrema respectivamente).¹⁷

¹⁶ Cabe notar que la tasa de pobreza total oficial en Paraguay es 22,6%, mientras la tasa de pobreza extrema es 10,5%. Estas tasas de pobreza oficial son comparables con las tasas de pobreza del ingreso disponible. Las pequeñas diferencias entre las tasas de pobreza del ingreso disponible de CEQ y las oficiales provienen de: i) las transferencias cuasi monetarias no son consideradas en la medición de pobreza oficial, pero si son consideradas para construir el ingreso disponible de CEQ, ii) el número de beneficiarios de Tekoporã y Adulto Mayor considerado para CEQ es mayor al número de beneficiarios que viene originalmente en la EPH. Esto se realizó porque se observó un sub-reporte de beneficiarios de estos programas en la EPH cuando se contrastó con los datos de cuentas administrativas (para más detalle ver Apéndice 1).

¹⁷ Paraguay cuenta con tres líneas de pobreza según la región geográfica. Para hacer la conversión a 2005PPP se calculó una línea nacional promedio.

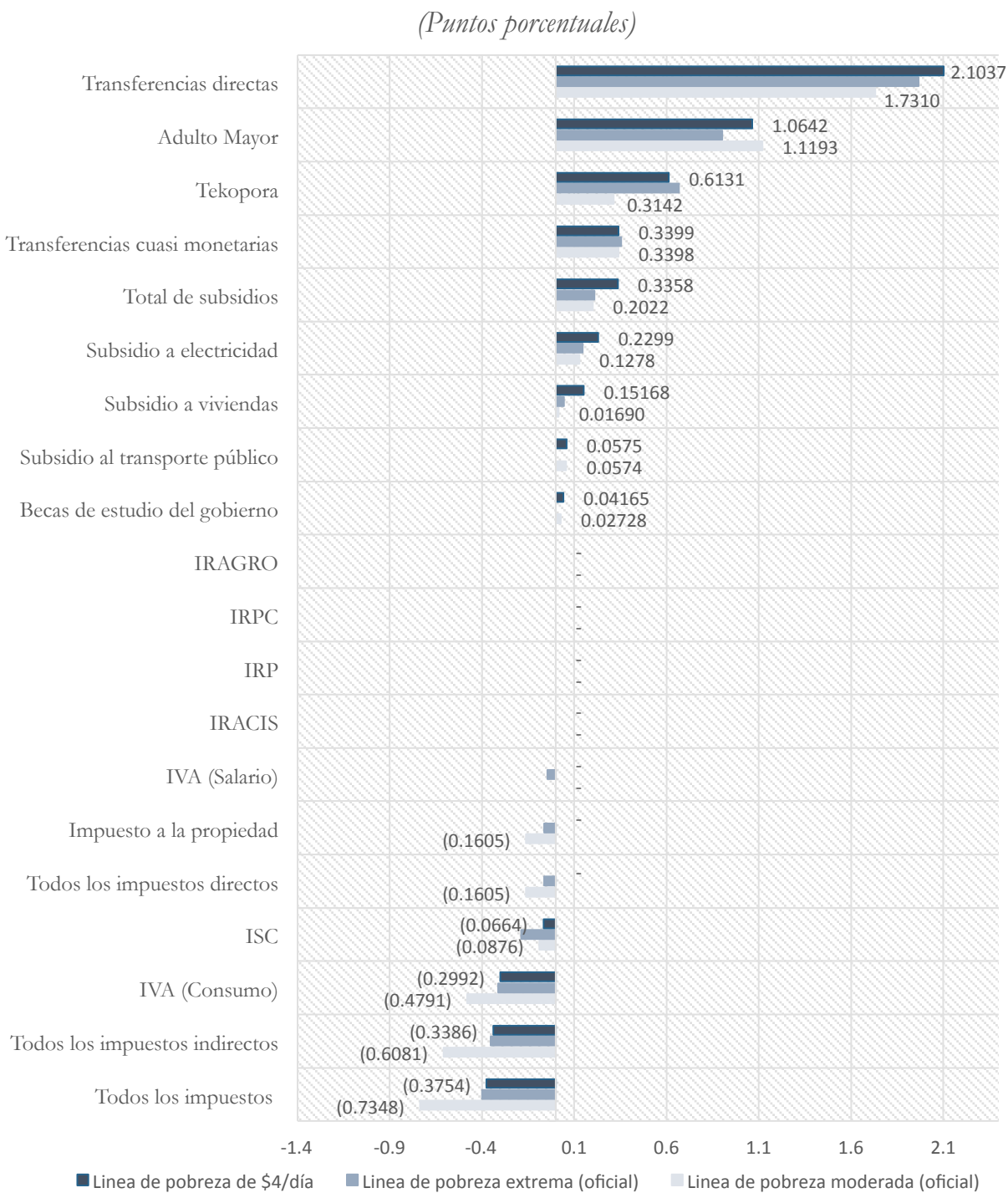
Por el contrario, las transferencias directas –como era de esperarse– reducen la pobreza y este efecto positivo más que contrarresta el efecto negativo de los impuestos directos. Esto se puede apreciar tanto en el paso del ingreso de mercado más pensiones al ingreso disponible, como en el paso del ingreso de mercado neto al ingreso disponible (Gráfico 13). En éste último, la tasa de pobreza extrema baja 1,87 puntos porcentuales y la moderada lo hace en 1,67.

Finalmente, el efecto neto de impuestos indirectos y subsidios aumenta la pobreza. El paso desde el ingreso disponible al ingreso consumible, aumenta tanto la pobreza moderada como extrema, 0,48 y 0,19 puntos porcentuales, respectivamente. Esto se puede entender como que el impacto de los impuestos indirectos (IVA y selectivos) en los más vulnerables no llega a ser compensado por los subsidios. Tomado como un todo, sin embargo, el sistema fiscal -de una punta a la otra- contribuye a la disminución de la pobreza: la incidencia de pobreza extrema (total) disminuye de 11,4% (23%) medida con el ingreso de mercado más pensiones contributivas a 9,8% (21,9%) para el ingreso disponible.

Al igual que para el análisis de desigualdad, el efecto de cada intervención fiscal en la pobreza se puede medir en términos de sus contribuciones marginales (Gráfico 14). El programa *Adultos Mayores* es la intervención que no sólo tiene el mayor efecto en la disminución de la desigualdad, sino también en la disminución de la pobreza. La tasa de pobreza extrema cuando se considera este programa es casi un punto porcentual menor que en su ausencia, y poco más de un punto cuando se trata de pobreza total. El programa *Tekoporã* también tiene un efecto positivo, pero más limitado en la reducción de pobreza, reduce la tasa de pobreza extrema en 0,6 puntos porcentuales.

Los impuestos, como es de esperar, tienen contribuciones marginales negativas, es decir, las tasas de pobreza son mayores cuando estos se consideran. Por su naturaleza, los impuestos indirectos impactan a toda la población, incluso a los más vulnerables. Este impacto se traduce en una disminución del ingreso consumible, lo cual en algunos casos implica una transición a la pobreza. La tasa de pobreza extrema es 0,35 p.p. mayor con estos impuestos, que sin ellos. Por otra parte, a excepción del impuesto a la propiedad que incrementa la tasa de pobreza extrema en 0,06 p.p., la mayoría de los impuestos directos tienen efectos neutros en la pobreza. Esto es un indicador de buena focalización, ya que ninguna familia “cae” en la pobreza a causa de los mismos.

Gráfico 14: Contribuciones marginales a la disminución de la pobreza



Fuente: Elaboración propia. Líneas nacionales oficiales (equivalente a US\$4,47 2005PPP y US\$2,82 2005PPP per cápita por día para pobreza total y extrema respectivamente – ver nota al pie 16).

5.3. ¿Quiénes pagan los impuestos y quiénes reciben las transferencias y subsidios?

CUADRO 6. INCIDENCIA DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

1. El 75% de los impuestos directos y el 60% de los indirectos los pagan los dos deciles más ricos; ambos impuestos son progresivos.
2. Los dos deciles de menores recursos económicos concentran cerca del 50% de todas las transferencias directas.
3. Los cuatro deciles más ricos concentran cerca del 80% del gasto público en educación terciaria
4. Todas las transferencias directas y subsidios son pro-pobres, a excepción del subsidio al transporte público que es neutro.

Un factor importante detrás de los resultados presentados en las secciones anteriores, es la distribución de la carga o beneficios de cada intervención fiscal. En otras palabras, quiénes son los que pagan los impuestos o reciben las transferencias y subsidios.

Formalmente, la progresividad de las intervenciones fiscales se mide a partir del índice de Kakwani, que indica la distribución de los impuestos/transferencias en relación a la distribución del ingreso previo a las mismas.¹⁸

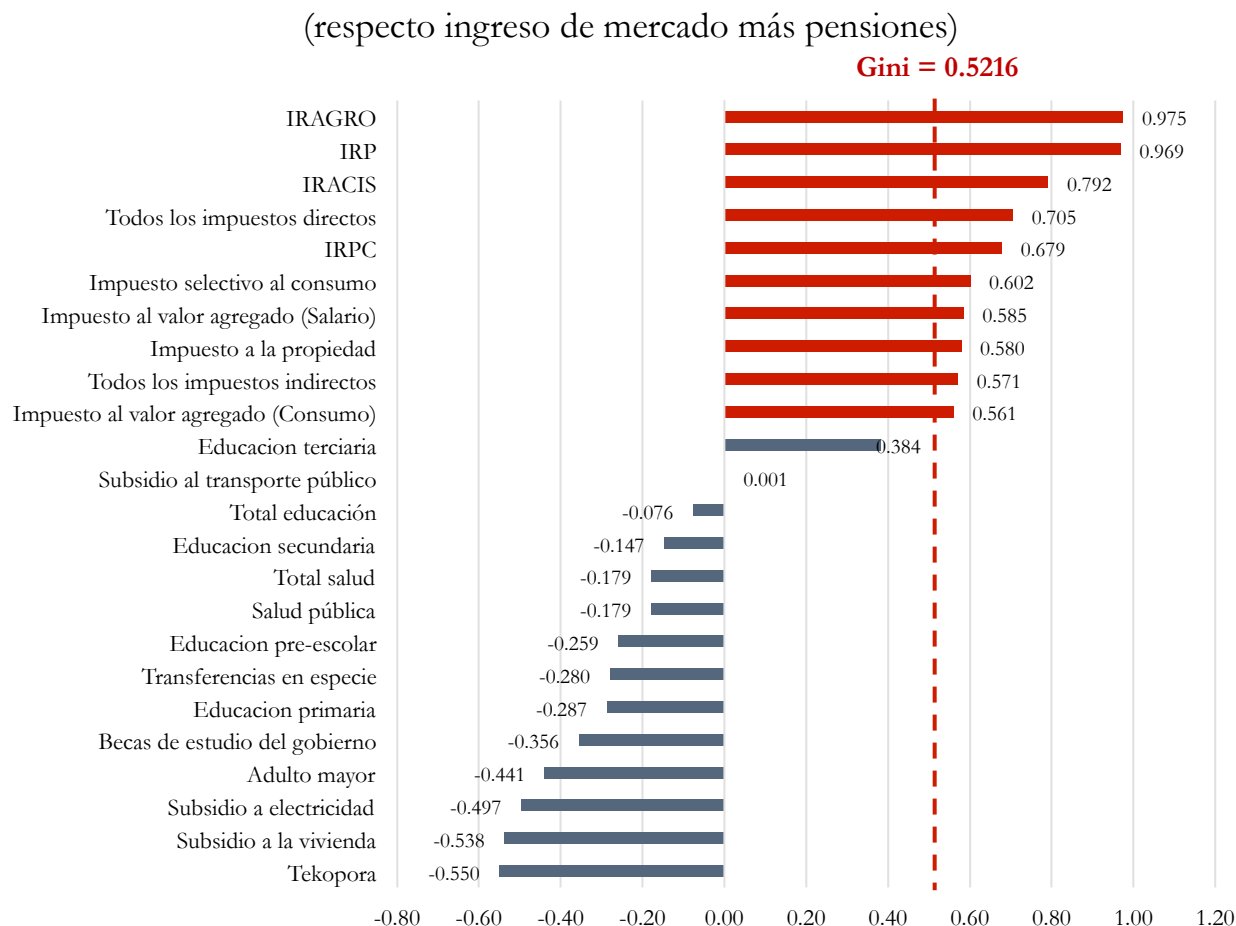
Cabe destacar, sin embargo, que en presencia de varias intervenciones fiscales, la progresividad o regresividad de las intervenciones según el índice de Kakwani no se traducen en que la intervención resulte igualadora o desigualadora. El efecto igualador, como se presentó en la sección V.1., sólo se puede medir a partir de los efectos marginales.

A continuación, se analiza en detalle la distribución de la carga o beneficio de cada grupo de intervenciones: impuestos directos, indirectos, transferencias directas, subsidios y transferencias en especie, y cómo se refleja luego en el coeficiente de concentración de cada intervención fiscal

presentada en el Gráfico 15.

¹⁸ Específicamente, el índice de Kakwani (1977) se define como la diferencia entre el coeficiente de concentración de un impuesto y el coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos. Para el caso de las transferencias se define como la diferencia entre el coeficiente de Gini de los ingresos previos a la transferencia y el coeficiente de concentración de una transferencia. Asimismo, el coeficiente de concentración es equivalente al coeficiente de Gini pero respectivo a la distribución de la carga/beneficio del impuesto o transferencia, en relación a la distribución del ingreso antes de la misma. Este índice da una idea de quien paga los impuestos en términos de su posición en la distribución del ingreso. Si los más ricos pagan casi todo los impuestos, el coeficiente de concentración será muy alto. Dado que el coeficiente de concentración refleja la progresividad del impuesto/transferencia, así como la distribución del ingreso que está por detrás, se propone el uso del índice Kakwani, el cual extrae el coeficiente de concentración del ingreso (índice de Gini) previo a la intervención.

Gráfico 15: Coeficientes de concentración

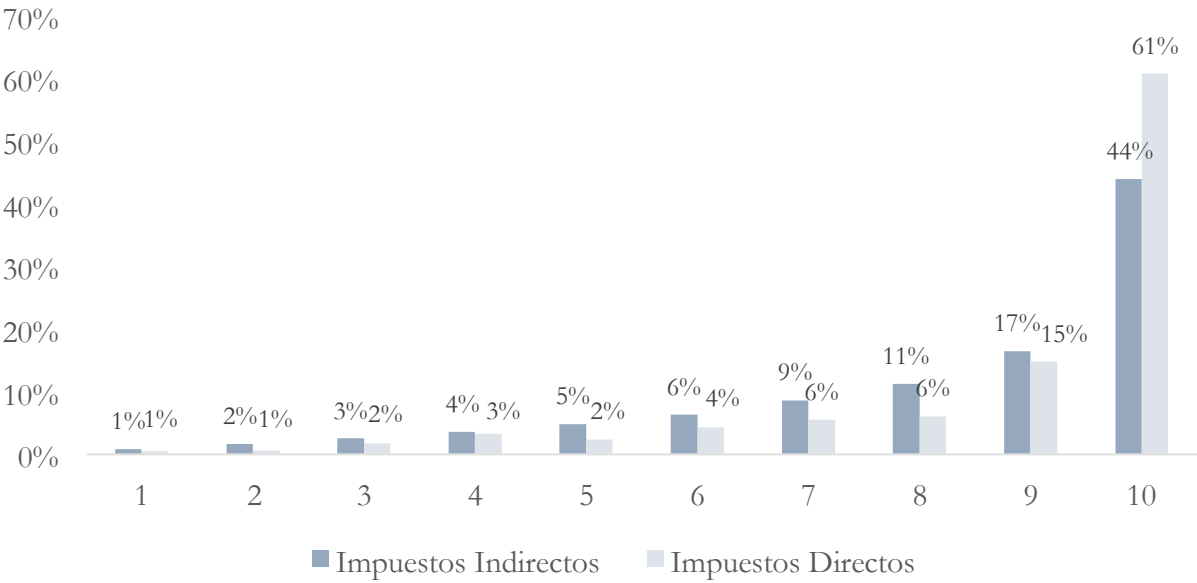


Fuente: Elaboración propia.

5.3.1 Impuestos directos

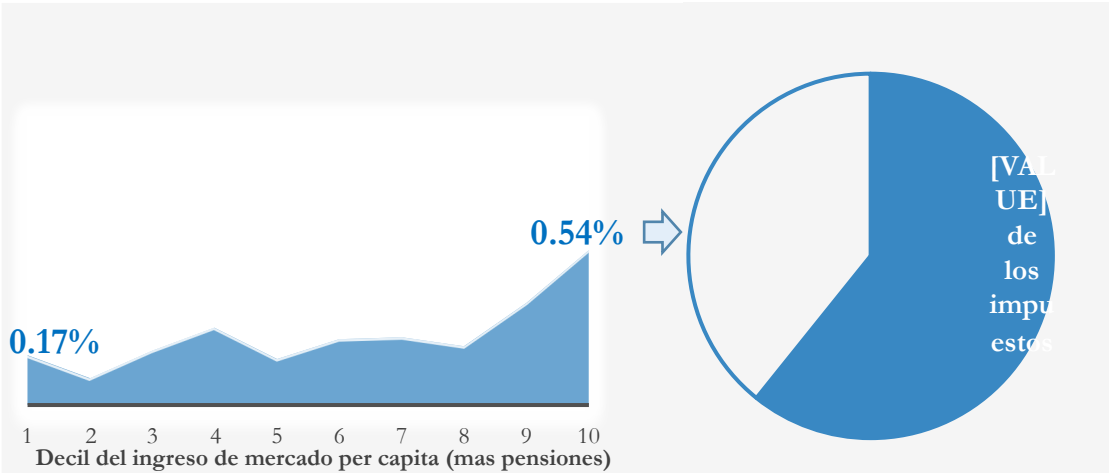
Tres cuartas partes de los impuestos directos provienen de los dos deciles más ricos, 60% es pagado por el décimo decil y 15% por noveno, mientras los primeros dos deciles pagan el 1,2% (Gráfico 16). En este sentido, los deciles más altos contribuyen más. Sin embargo, este 60% de impuestos directos pagados por el decil más rico representa menos del 1% de los ingresos de este decil (Gráfico 17). En otras palabras, a medida que crece la capacidad económica de los hogares aumenta la tasa de impuestos pagada, pero ésta se mantiene en niveles bien bajos, lo cual hace que la progresividad sea muy limitada.

Gráfico 16: Impuestos directos e indirectos pagados por decil de ingreso de mercado más pensiones como proporción de la recaudación total de cada impuesto.



Fuente: Elaboración propia.

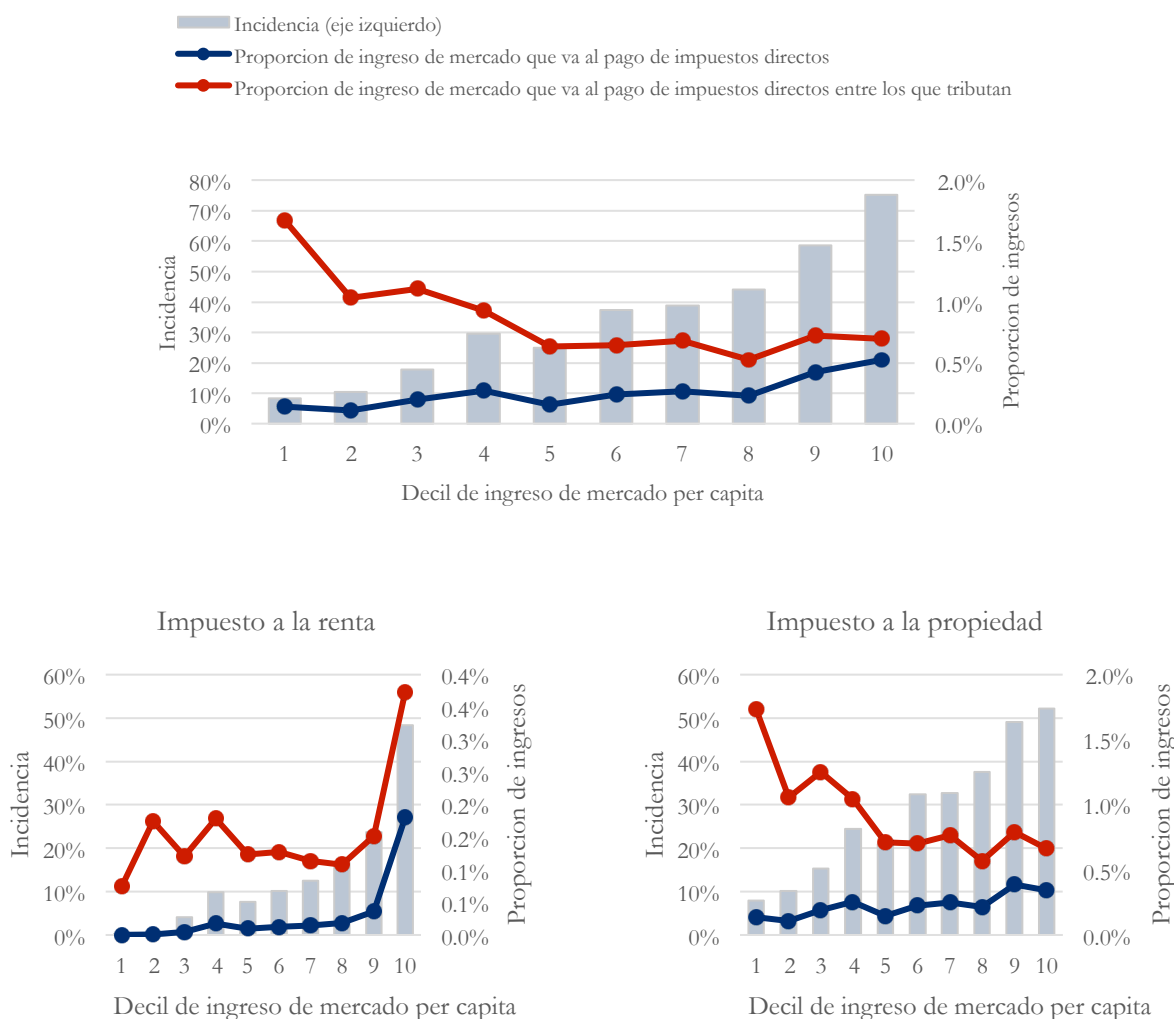
Gráfico 17: Proporción de ingresos que se paga en impuestos directos



Fuente: Elaboración propia.

Los niveles se mantienen bajos incluso si se calcula la tasa efectiva pagada entre aquellos que pagan, lo cual sugiere que el bajo alcance de estos impuestos entre los deciles más altos se debe en parte a una baja tasa impositiva y no sólo a una baja cobertura (Gráfico 18).¹⁹ Más aún, al restringir el análisis a la muestra de contribuyentes, la pendiente cambia de dirección. La tasa efectiva es más alta entre aquellos contribuyentes de los deciles más bajos. Este comportamiento se explica por el impuesto a la propiedad, que aunque presenta incidencia creciente con el nivel de ingreso, representa una carga significativamente mayor para aquellos hogares en los deciles más bajos.

Gráfico 18. Incidencia y carga de los impuestos directos



Fuente: Elaboración propia.

La progresividad de cada impuesto por separado se observa en el Gráfico 15. Todos los impuestos directos en Paraguay son progresivos, es decir, los más ricos contribuyen más como proporción de

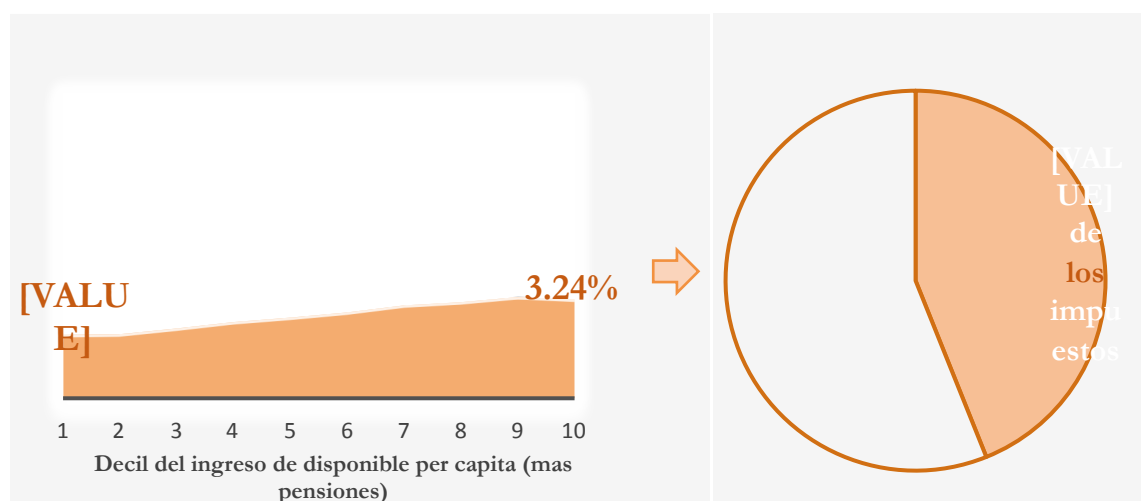
¹⁹ Por completitud, también se reporta la proporción de hogares que pagan impuestos por decil de ingreso (incidencia), y la proporción del ingreso de mercado que estos impuestos representan en promedio.

sus ingresos. Específicamente, el IRAGRO e IRP son los impuestos más progresivos, ambos con un índice de Kakwani de 0,45 con respecto al ingreso de mercado más pensiones. Los impuestos directos menos progresivos son el impuesto a la propiedad e IRPC, con un índice de Kakwani de 0,06 y 0,16 respectivamente.

5.3.2 Impuestos indirectos

La recaudación de los impuestos indirectos también crece por decil de ingreso. En este caso, el 60% de los impuestos indirectos son pagados por los dos deciles más ricos (Gráfico 16). Más sorprendente es el hecho de que estos impuestos (IVA e ISC) también son levemente progresivos. A medida que crece la capacidad económica de las familias, aumenta la proporción del ingreso destinada a estos impuestos (Gráfico 19), lo cual se refleja en el índice de Kakwani de 0,04 (Gráfico 15). Este resultado contrasta con la experiencia en la mayoría de los países donde los impuestos indirectos son regresivos, pero es consistente con los resultados en otros países como República Dominicana (Jenkins et al, 2006; Cabrera et al, 2016) y México (Huesca and Serrano, 2005).^{20, 21}

Gráfico 19: Proporción de ingresos que se paga en impuestos indirectos



Fuente: Elaboración propia.

Tres factores pueden explicar este resultado: (a) la *estructura impositiva*, dado que no todos los bienes y servicios pagan la misma tasa (por ejemplo, la alícuota de algunos alimentos es del 0 o 5% mientras que de otros bienes es 10%); (b) la *informalidad*, que resulta en transacciones que no gravan

²⁰ Como proporción del total recaudado en concepto de IVA, el impuesto puede resultar progresivo (i.e. los deciles más altos pagan una mayor proporción de lo recaudado). Esto se observa en el Gráfico 16. De forma similar, si se mide la incidencia a lo largo de la distribución del consumo en lugar del ingreso de mercado, la tasa tributaria implícita puede resultar neutra o incluso progresiva. Lo mismo ocurre si se mide la incidencia en función del ingreso disponible, es decir, una vez contemplados los subsidios y transferencias que se financian a través del IVA. (OCDE 2016)

²¹ Si bien la metodología presentada usa un modelo para estimar el gasto en IVA en la EPH, la progresividad del IVA también se manifiesta si miramos la incidencia del IVA en los gastos e ingresos reportados por los hogares en la EIG y EC.

impuestos; y (c) el *autoabastecimiento*, que incluye el consumo de bienes y servicios que no pasan por el mercado. Cualquiera de estos factores, o una combinación de ellos, podría explicar la pendiente positiva observada en el Gráfico 19, siempre que los deciles más bajos sean quienes más se beneficien de las tasas diferenciadas, u obtengan una mayor proporción de su consumo por medios informales o a través del autoconsumo.²²

Para determinar el rol potencial se simularon los efectos que tendría cada uno de estos factores en el caso del IVA. Los pagos bajo la estructura vigente se estiman aplicando la estructura impositiva corriente a las compras reportadas por los hogares en establecimientos considerados formales, bajo el supuesto de que todas estas compras tributan IVA.²³ El resto de las incidencias, se obtienen de simular el pago del IVA cuando cada uno de los factores antes mencionados no estuviese presente. El “efecto estructura impositiva” se calcula suponiendo una alícuota uniforme del 10 por ciento sobre todas las compras realizadas en establecimientos formales.²⁴ El “efecto informalidad” se calcula imponiendo la estructura impositiva vigente sobre todas las compras reportadas independientemente del lugar de compra. Es decir, se simula lo que pagarían los hogares en concepto de IVA en caso que todas las compras tributasen el impuesto. Finalmente, el “efecto autoabastecimiento” se calcula estimando lo que los hogares pagarían en materia de IVA si todo el consumo de alimentos se hiciera a través del mercado, es decir, si no existiera autoconsumo (ni informalidad).²⁵ El gráfico 20 presenta los resultados de forma acumulativa.

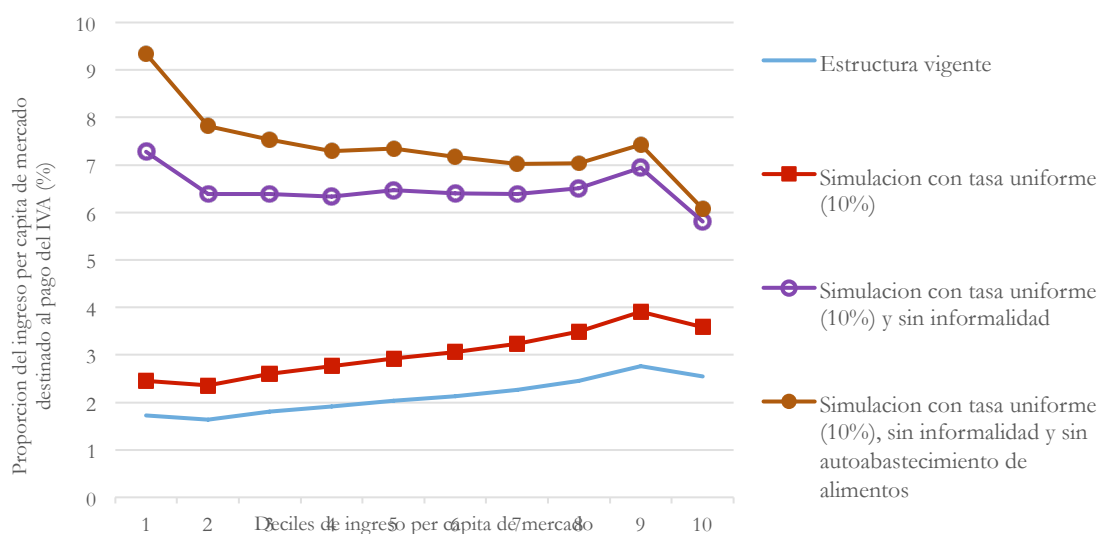
²² Un cuarto factor puede ser el hecho que no se incluyen el IVA pagado por bienes durables, debido a que no se puede estimar esos valores con la información de la encuesta de hogares.

²³ Para un detalle del proceso de estimación del pago de IVA, incluyendo los supuestos de establecimientos considerados como “formales”, ver Tabla 3 en el Apéndice. El supuesto que las compras realizadas en establecimientos informales tributan cero IVA implica posiblemente una subestimación si en alguna etapa de comercialización el producto pasó por medios formales. Aunque esto puede estar sobre-estimando la progresividad del IVA, notamos que incluso una eliminación completa de la informalidad no es suficiente para establecer un patrón de regresividad.

²⁴ En la simulación, se excluyen de incrementar la alícuota a los servicios de educación y salud que actualmente no tributan IVA.

²⁵ La EIGyCV 2011-12 registra el valor del consumo de los hogares, aunque éste no se haya originado a través de una compra, y este criterio se aplica a todos los rubros de consumo (alimentos, vestimenta, transporte, salud, etc.). En las simulaciones sólo incluimos los alimentos, siendo éstos los más cercanos al concepto de autoconsumo y que no pasan por el mercado. El resto de los rubros representan en su mayoría vivienda propia, transferencias de otros hogares, de instituciones, o servicios públicos que el hogar recibe subsidiados (por ejemplo, salud, educación).

Gráfico 20: Participación del IVA bajo distintos escenarios



Fuente: Elaboración propia.

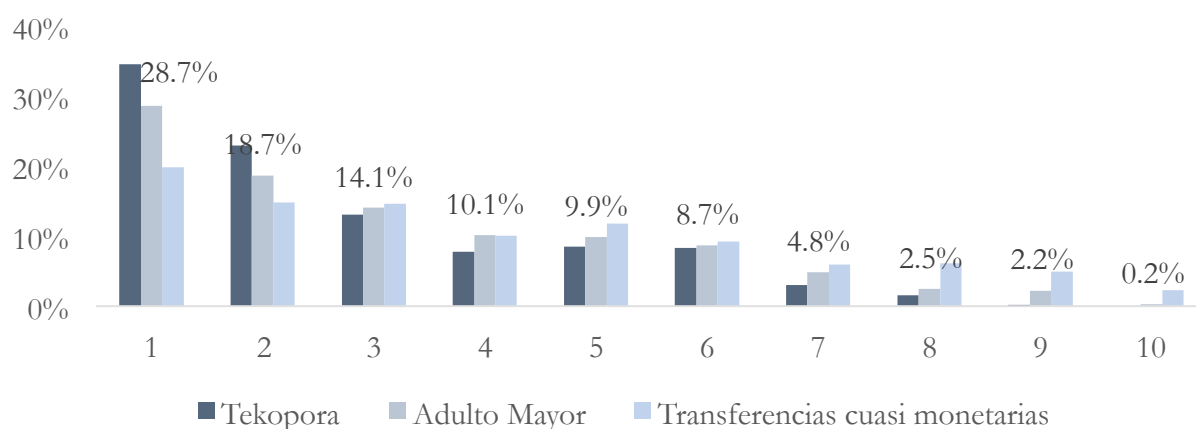
Tres mensajes se desprenden de este análisis: (1) la aplicación de una tasa uniforme a todos los bienes no eliminaría la leve progresividad del IVA; (2) si la evasión se eliminara por completo, cero informalidad, la curva se tornaría prácticamente plana, a excepción de los extremos que muestran el patrón esperado (i.e. el decil más bajo paga una mayor proporción de su ingreso en concepto de IVA y el decil más alto paga una proporción menor); y (3) sólo una vez que se superponen los tres efectos, una tasa homogénea, cero evasión, y cero autoconsumo de alimentos, la curva toma una pendiente negativa (i.e. se manifiesta la regresividad del IVA que se observa usualmente).

5.3.3 Transferencias directas

Los dos deciles de menores recursos económicos concentran cerca de la mitad de todas las transferencias directas, mientras los dos deciles más ricos concentran menos del 3% (Gráfico 21), lo cual indica una buena focalización. Todas estas transferencias son pro-pobres, dado que los más vulnerables reciben mayor proporción del beneficio, y en consecuencia presentan coeficientes de concentración (cc) negativos. Específicamente, el programa *Tekoporã* resulta ser el más progresivo con un cc igual a -0,55, seguido por el programa Adultos Mayores (-0,44), becas y transferencias cuasi monetarias con un coeficiente de concentración de -0,36 y -0,28 respectivamente (Gráfico 15).

La mayor progresividad del *Tekoporã* (mayor aún de la de Adultos Mayores) refleja que las transferencias están relativamente bien distribuidas hacia los más vulnerables. Sin embargo, cabe notar que el programa Adultos Mayores, a pesar de ser menos progresivo de acuerdo al índice de Kakwani, presenta una mayor contribución marginal a la disminución de la desigualdad y la pobreza. En este sentido, es importante destacar que sólo cuando los impuestos o las transferencias se consideran intervenciones individuales e independientes, el índice de Kakwani es suficiente para establecer inequívocamente que un impuesto progresivo (regresivo) o una transferencia es igualadora (desigualadora). Sin embargo, en un entorno de múltiples impuestos/transferencias, esta relación directa no se cumple necesariamente (Lambert, 2001).

Gráfico 21: Concentración de las transferencias directas por decil de ingreso de mercado más pensiones como proporción del gasto total de cada programa.



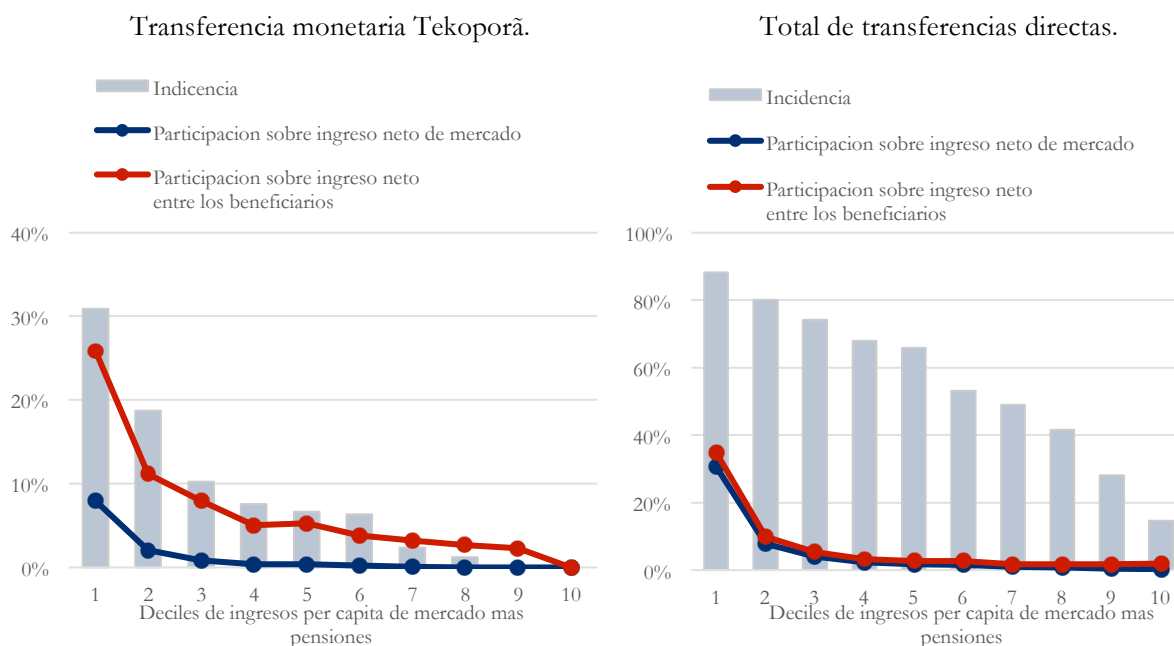
Fuente: Elaboración propia.

Los datos de la encuesta de hogares arrojan un mensaje similar en términos de focalización, entre aquellos hogares beneficiarios de *Tekoporã*, un 60% son pobres y un 40% pobres

extremos (de acuerdo a su ingreso de mercado neto). De esta forma, aunque existe un margen de mejora, el programa está relativamente bien focalizado. El impacto relativamente limitado sobre la incidencia de pobreza (menor a 1 punto porcentual), puede responder entonces a dos factores: (a) baja cobertura, y/o (b) bajo nivel de transferencias.

El Gráfico 22 sugiere que una combinación de ambos factores está detrás de los resultados. Por un lado, la cobertura entre los hogares más pobres es baja, sólo alrededor de un 30% de los hogares en el decil de ingresos más pobre y un 20% de los hogares del decil siguiente, que se aproximan a los hogares pobres extremos y pobres respectivamente, reportan recibir transferencias monetarias de Tekoporã. Por otro lado, la magnitud de las transferencias tampoco es significativa. En promedio, las mismas representan menos de un 10% del ingreso neto de mercado entre los hogares del primer decil (25% entre aquellos que reciben transferencias), y esta participación es aún más baja en el decil siguiente de la distribución.

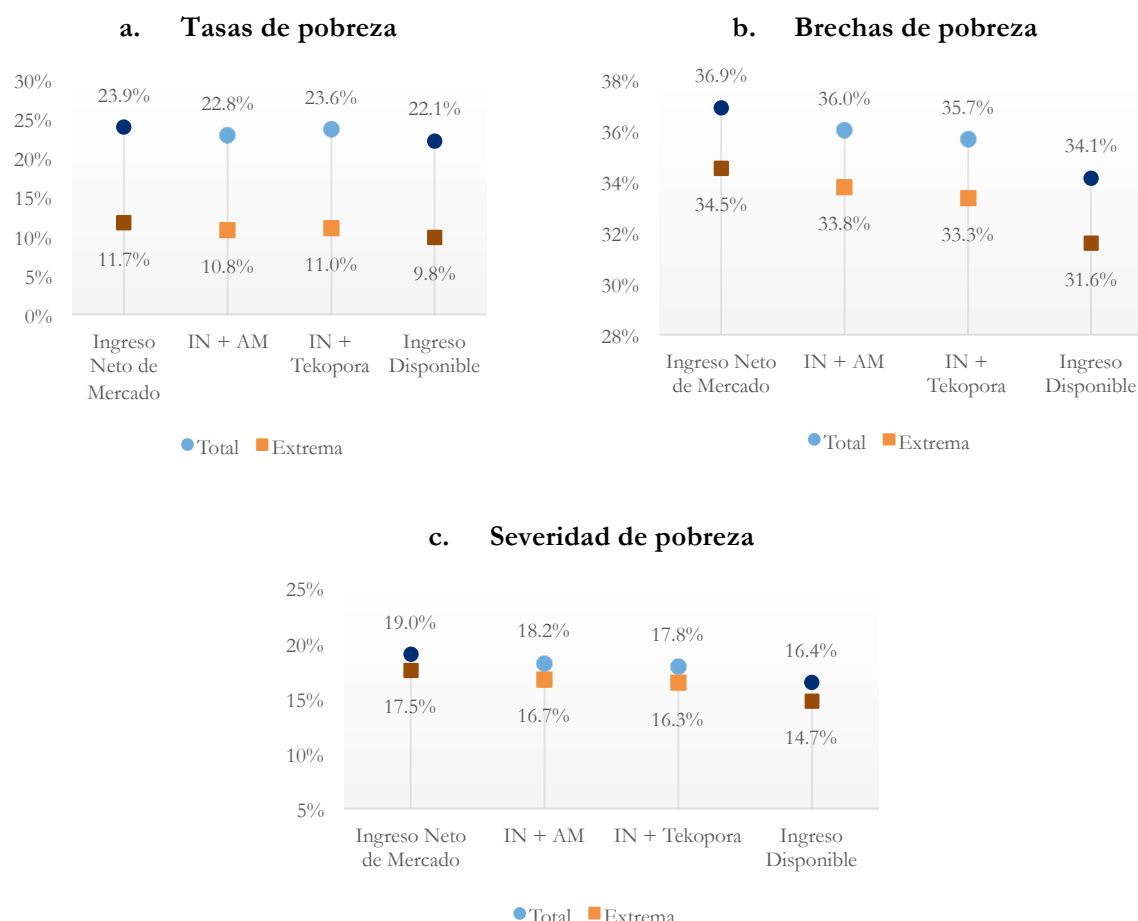
Gráfico 22. Incidencia y participación de las transferencias directas. Paraguay, 2014



Fuente: En base a la EPH 2014 (DGEEC). *Incidencia* es la proporción de hogares que reciben las transferencias por los deciles de ingresos. El ingreso total (neto) se calcula como el ingreso total de mercado excluyendo los impuestos directos, pero previo a las transferencias directas. Las transferencias directas totales incluyen Tekoporã, Adultos Mayores, cobertura de salud privada para funcionarios públicos, y becas, útiles, almuerzo y merienda escolar para estudiantes.

Cabe destacar, sin embargo, que si bien el programa tiene bajo impacto en la incidencia de pobreza, tanto las brechas como los indicadores de severidad de pobreza mejoran en mayor medida (Gráfico 23, diferencia entre “ingreso neto” e “ingreso neto (IN) + Tekoporã”). Adicionalmente, una vez que se incorporan todas las transferencias directas, los índices de brecha y severidad de pobreza bajan casi tres puntos porcentuales (Gráfico 23), lo cual es consistente con la mayor incidencia y mayor participación de los ingresos cuando se consideran todas las transferencias como se reporta en el panel derecho del Gráfico 22.

Gráfico 23. Efecto directo de las transferencias en la reducción de los indicadores de pobreza

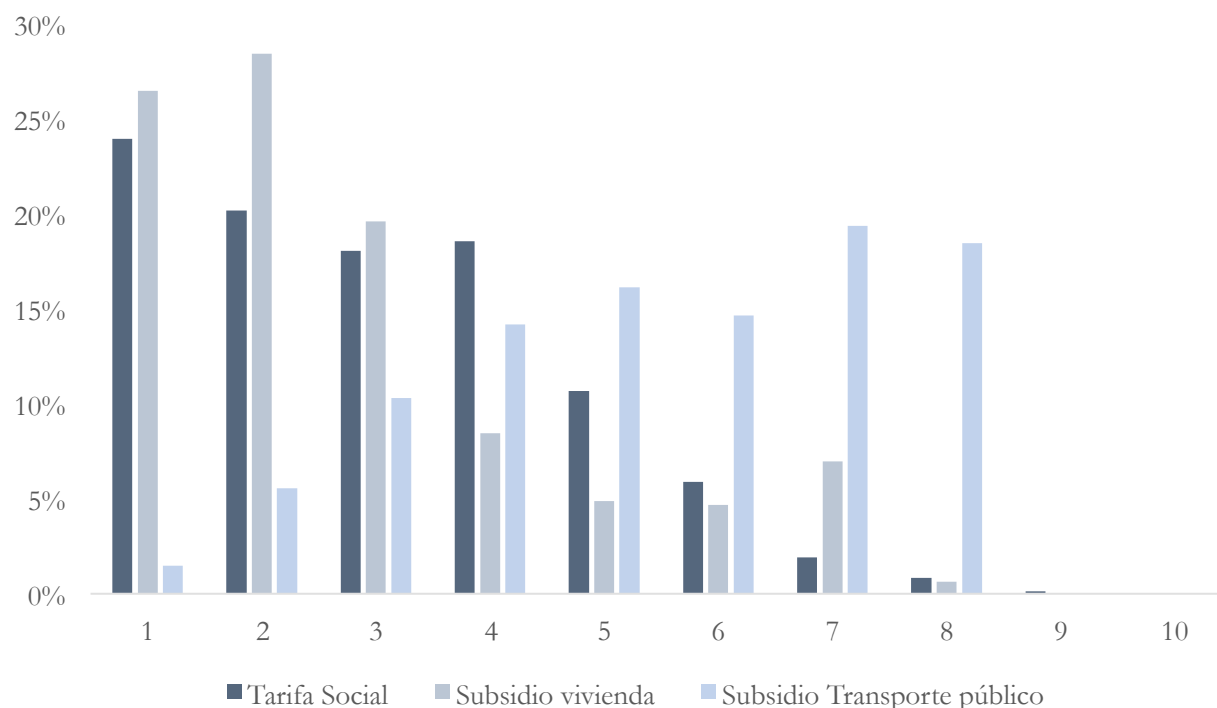


Fuente: Elaboración propia.

5.3.4 Subsidios

Los subsidios muestran mayor disparidad en cuanto a su concentración por decil de ingreso. Cerca del 60% del total se concentra los cuatro deciles de ingreso más pobres (Gráfico 24), aunque la distribución entre ellos difiere según el subsidio. Tal como se esperase, los subsidios sujetos a una focalización explícita según características socioeconómicas como la Tarifa Social de electricidad y el subsidio a la vivienda, están mayormente concentrados entre los más pobres, con dos tercios de los mismos recibidos por familias en los primeros tres deciles de ingresos. En cambio, cerca del 60% del subsidio al transporte público se concentra entre los deciles medios de ingresos, entre el 4 y 7. Consecuentemente, los subsidios a la vivienda y la electricidad siendo pro-pobres presentan coeficientes de concentración negativos, mientras el subsidio al transporte público es neutro, con un coeficiente de concentración cercano a cero (Gráfico 15).

Gráfico 24: Concentración de los subsidios por decil de ingreso de mercado más pensiones como proporción del gasto total de cada subsidio.

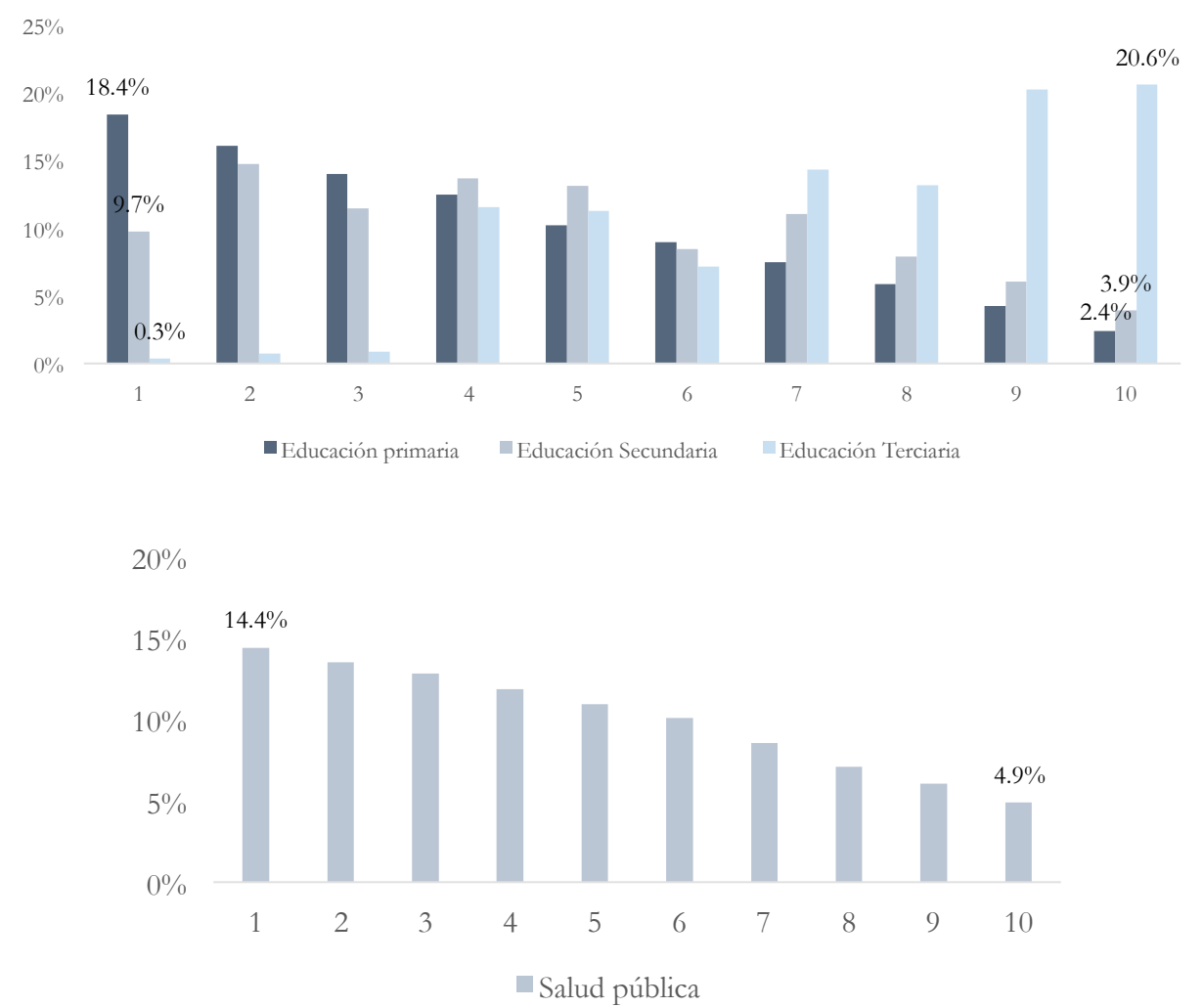


Fuente: Elaboración propia.

5.3.5 Transferencias en especie

Finalmente, se analizan las transferencias en especies incluidas como parte del gasto social, en particular, los gastos en educación y salud. Indudablemente, las familias más vulnerables se benefician más del gasto público en educación primaria y secundaria que los más ricos (Gráfico 25), dado que tienden a asistir a instituciones públicas en mayor cuantía. Los cuatro primeros deciles de ingresos concentran el 60% del gasto público en educación primaria y la mitad del gasto en educación secundaria. Por el contrario, dado la relativa baja participación de este grupo en educación terciaria (pública), éste recibe sólo el 13% del gasto en educación terciaria, mientras los cuatro deciles más ricos se llevan cerca del 80% del mismo. En consecuencia, teniendo un coeficiente de concentración negativo, los gastos en educación primaria y secundaria son pro pobres. Al mismo tiempo, el gasto en educación terciaria, si bien no es pro-pobre, no es regresivo respecto del ingreso de mercado más pensiones (su coeficiente de concentración no es mayor que el índice de Gini).

Gráfico 25: Concentración del gasto en salud y educación por decil de ingreso de mercado más pensiones como proporción del gasto total de cada servicio.



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el gasto en salud pública se concentra mayormente entre los deciles de ingresos más bajos, los cuatro primeros deciles concentran la mitad del gasto total por este concepto. Este resultado no es sorprendente dado que las familias de menores ingresos tienen mayor probabilidad de utilizar el servicio de salud público.

5.4. ¿En qué medida las intervenciones fiscales afectan negativamente a los pobres?

Hasta el momento se puede concluir que en general, el efecto neto de las intervenciones fiscales en Paraguay es igualador y ligeramente reductor de la pobreza. La sección anterior también presentó de qué manera las cargas o beneficios de las intervenciones, consideradas individualmente, se distribuyen a lo largo de la distribución. Se desconoce, sin embargo, *en qué* medida estas intervenciones afectan a los pobres. En otras palabras, en qué medida los pobres resultan pagadores o beneficiarios netos del sistema fiscal.

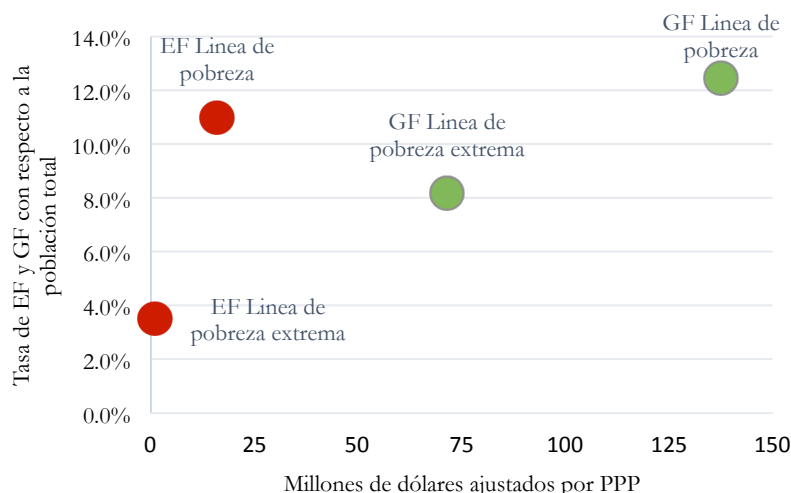
Para atender a esta pregunta, Higgins y Lustig (2016) desarrollaron un conjunto de índices innovadores que captan la magnitud en que el sistema fiscal empobrece a algunos, denominado **empobrecimiento fiscal** (EF), y benefician a otros, denominado **ganancias fiscales de los pobres** (GFP). Bajo la definición de EF, un individuo es considerado empobrecido fiscalmente si se encuentra en pobreza de acuerdo a su ingreso post-fiscal -después de impuestos y transferencias-, y tal ingreso es menor que su ingreso pre-fiscal, es decir, el monto que pagó en impuestos es mayor a la cantidad recibida por transferencias. Por otro lado, bajo la definición de GFP, un individuo experimenta ganancias fiscales cuando es pobre de acuerdo a su ingreso pre-fiscal, antes de impuestos y transferencias, y ese ingreso es menor que su ingreso post-fiscal, es decir, el importe recibido en las transferencias es superior al importe pagado en impuestos.

Entre los indicadores de empobrecimiento y ganancia fiscal de los pobres se pueden encontrar: la tasa de empobrecidos y tasa de ganadores como porcentaje de la población total, tasa de individuos fiscalmente empobrecidos de entre los individuos que están en pobreza según su ingreso post-fiscal, tasa de individuos que experimentan ganancias fiscales de entre los individuos que están en pobreza según su ingreso pre-fiscal. Asimismo, se pueden definir dos indicadores monetarios, la pérdida total de los fiscalmente empobrecidos y la ganancia total de los ganadores fiscales.²⁸

²⁸ Las pérdidas totales los individuos fiscalmente empobrecidos equivale a la suma de la disminución de los ingresos de los individuos en pobreza según su ingreso pre-fiscal, más la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso --la brecha de pobreza-- para los individuos que no están en pobreza según su ingreso pre-fiscal, pero que sí lo están según su ingreso post-fiscal. La ganancia total de los ganadores fiscales se calcula como la suma del aumento en el ingreso de los individuos que estaban en pobreza según su ingreso pre-fiscal y que siguen estando en pobreza según su ingreso post-fiscal, más la brecha de pobreza pre-fiscal para los individuos que eran pobres según su ingreso pre-fiscal y que escaparon de la pobreza después de impuestos y transferencias.

Utilizando tanto los niveles de pobreza extrema como moderada nacionales, el Gráfico 26 muestra en el eje vertical las tasas de EF y de GFP con respecto a la población total del país, y en el eje horizontal el monto total de las pérdidas y ganancias fiscales totales.

Gráfico 26: Empobrecimiento fiscal y ganancias fiscales para los individuos en situación de pobreza



El empobrecimiento por el sistema fiscal es menor que la

Fuente: Elaboración propia.

ganancia fiscal, tanto en porcentaje de personas como en montos, especialmente cuando se considera la línea de pobreza extrema. Considerando las tasas de EF y GFP relativas a pobreza extrema, una menor proporción de individuos experimentan empobrecimiento fiscal (3,5%) en comparación con los individuos que experimentan ganancia fiscal (8,2%). En cambio, para pobreza moderada, las proporciones de empobrecidos y ganadores fiscales es similar, 11% versus 12,4%. Cuando se analizan los montos de las pérdidas y ganancias totales las diferencias son mayores. Mientras el empobrecimiento total para pobreza extrema es 30 veces menor (2,4 millones de dólares PPP) que las ganancias de ganadores fiscales (71 millones), el empobrecimiento total para pobreza moderada es 9 veces menor (16 millones de dólares PPP) que las ganancias de ganadores fiscales (137 millones).²⁹

Respecto de los hogares que fueron empobrecidos por el sistema fiscal, es importante mencionar que ninguno de ellos recibió el beneficio de Tekoporã o Adulto Mayor cuando se considera la línea de pobreza extrema, mientras sólo el 0,1% de los hogares recibió Tekoporã cuando se considera la línea de pobreza moderada.³⁰ Esto sugiere que el empobrecimiento fiscal resulta principalmente de una baja cobertura del Tekoporã, y de que Adultos Mayores beneficia por definición a hogares con presencia de un adulto mayor. En términos del monto de las transferencias, en cambio, éstas parecen ser suficientes para proteger a los hogares de ser empobrecidos por los impuestos.

²⁹ Al utilizar la línea de pobreza extrema, estas cantidades anuales son equivalentes a 256.456 millones de guaraníes para ganancias fiscales y alrededor de 8.667 millones para EF. Para la línea oficial de pobreza moderada los montos son casi 495.795 y 57.782 millones de guaraníes, respectivamente.

³⁰ Complementariamente, el 0,14% de los que reciben Tekoporã presentan empobrecimiento fiscal cuando se considera la línea moderada. Ninguno cuando se considera la línea extrema.

6. Cómo se compara Paraguay con otros países

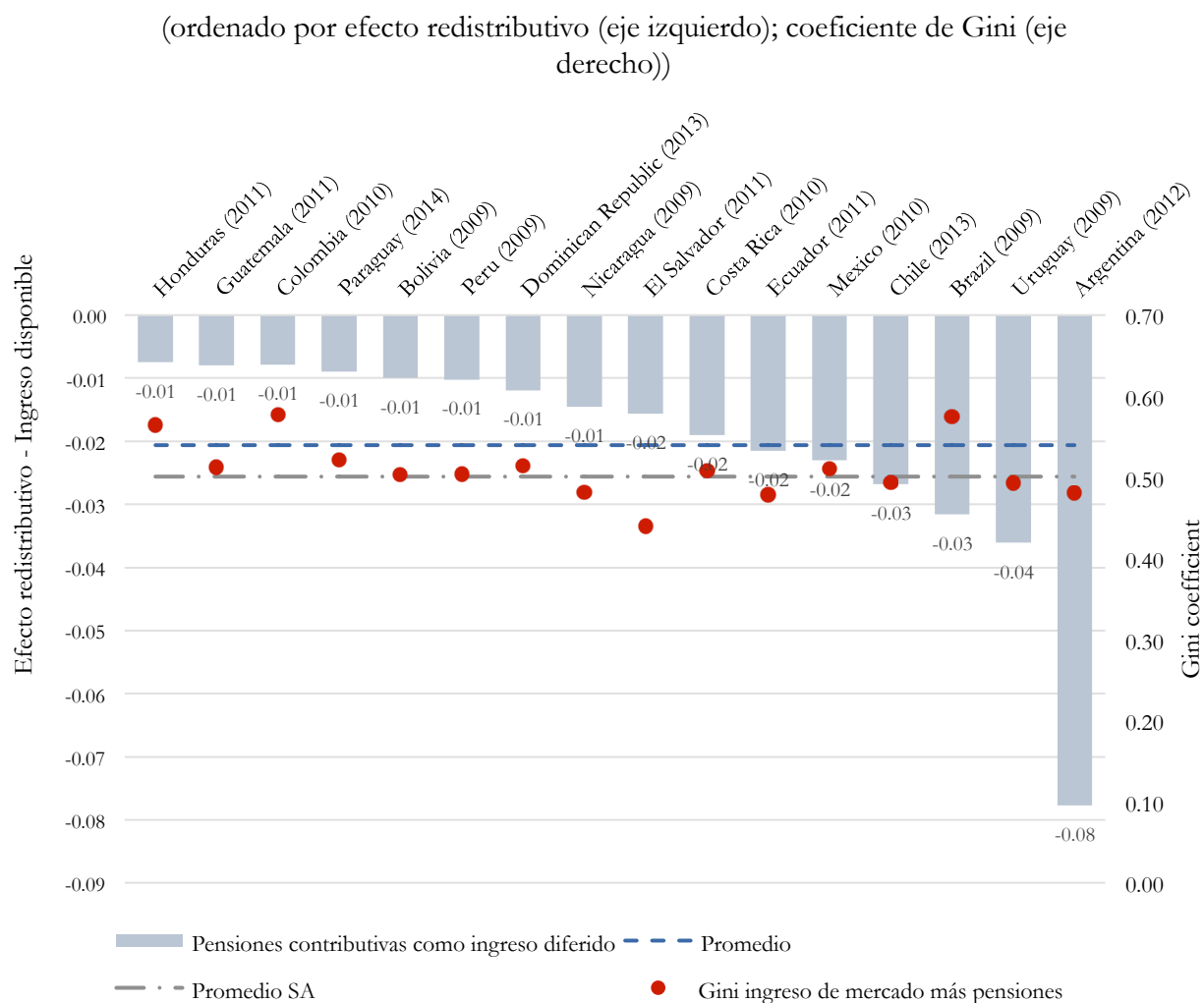
Los gráficos a continuación presentan los resultados del CEQ para todos los países de la región para los que se ha hecho el estudio. El Gráfico 27 permite ubicar a Paraguay en términos del impacto sobre la desigualdad, el Gráfico 28 hace lo mismo en términos de pobreza, y el Gráfico 29 permite comparar el tamaño del gasto social para cada uno de los países como porcentaje del PBI.

En términos de desigualdad, se observa que Paraguay se encuentra entre los países con menor efecto redistributivo en la región. El impacto de 0,009 se encuentra por debajo del promedio regional (0,0206), y más lejos aún del promedio en América del Sur (0,0256). En relación a los países con similar INB per cápita dentro de la muestra disponible, se observan efectos similares a Perú pero menores que El Salvador. Como se mencionó anteriormente, si bien Paraguay no presenta intervenciones fiscales con contribución marginal negativa, el limitado efecto de los impuestos directos sobre la desigualdad hace que por más que las transferencias y subsidios sean también igualadores, el efecto final sea limitado.

En términos del impacto del sistema fiscal sobre la pobreza, la posición de Paraguay es relativamente mejor dado que se encuentra al nivel del promedio de la región.³¹ El promedio en América del Sur, sin embargo, es significativamente más alto (2,63 p.p.). Dado el nivel de INB per cápita, los impactos son mayores que Perú y El Salvador. Dado que la mayor parte de los impuestos directos tienen un efecto neutro sobre la pobreza en Paraguay, la magnitud del impacto viene mayormente determinada por el tamaño y alcance de las transferencias directas. La proporción destinada a transferencias directas en comparación con el resto de la región también da apoyo a esta interpretación. Esta proporción es menor que el promedio de América del Sur, pero mayor que Perú y El Salvador. Una excepción a este patrón está dada por Ecuador, que destinando una menor proporción de gasto logra un efecto mayor en la reducción de pobreza.

³¹ Los resultados difieren marginalmente de lo presentado en secciones anteriores porque para poder hacer la comparación internacional se reportan los impactos sobre tasas de pobreza usando la línea internacional de 4 dólares per cápita por día ajustado a PPP 2005.

Gráfico 27: Efecto redistributivo

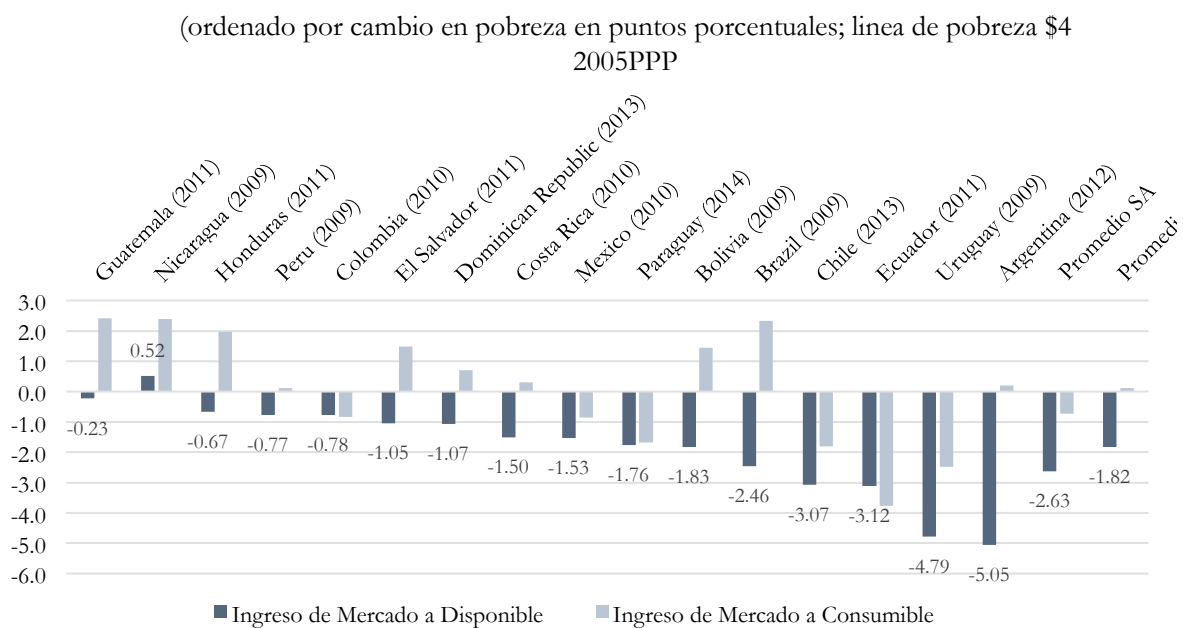


Fuente: Commitment to Equity Institute Data Center, 2017. Basado sobre la información de: Argentina: Rossignolo (2016); Bolivia: Paz Arauco et al. (2014); Brasil: Higgins et al. (2014); Chile: Martínez-Aguilar et al. (2017); Colombia: Melendez and Martínez (2015); Costa Rica: Sauma and Trejos (2014); Guatemala: Cabrera et al. (2015); Ecuador: Llerena Pinto et al. (2014); El Salvador: Beneke et al. (2014); Honduras: Castaneda and Espino (2015); Nicaragua: Cabrera and Moran (2015); México: Scott (2014); Paraguay (2014); Perú: Jaramillo (2014); República Dominicana: Arísty-Escuder et al. (2016); Uruguay: Bucheli et al. (2014).

Notas:

- 1.- El número entre paréntesis es el año de la encuesta de hogares. El efecto redistributivo se mide partiendo del ingreso de mercado más pensiones al ingreso disponible.
- 2.- En Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, market income no incluye autoconsumo porque la información no estaba disponible o no era confiable.
- 3.- En Costa Rica, Perú, y Uruguay no hay subsidios indirectos.
- 4.- Para Brasil, los resultados presentados en este documento difieren de los resultados publicados en Higgins and Pereira (2014) porque el último incluye impuesto a los servicios (ISS), sobre bienes y servicios para financiar pensiones (CONFINS) y para financiar Social Workers (PIS), mientras que los resultados aquí presentados no los incluyen. Después de haberse publicado el análisis, los autores concluyeron que la fuente para estos impuestos no era confiable.
- 5.- Los coeficientes de Gini para Chile presentados acá son estimados usando el ingreso total. Esto difiere de la estimación oficial, la cual utiliza ingreso monetario (i.e., excluyendo renta imputada).
- 6.- Brazil no tiene impuestos directos.

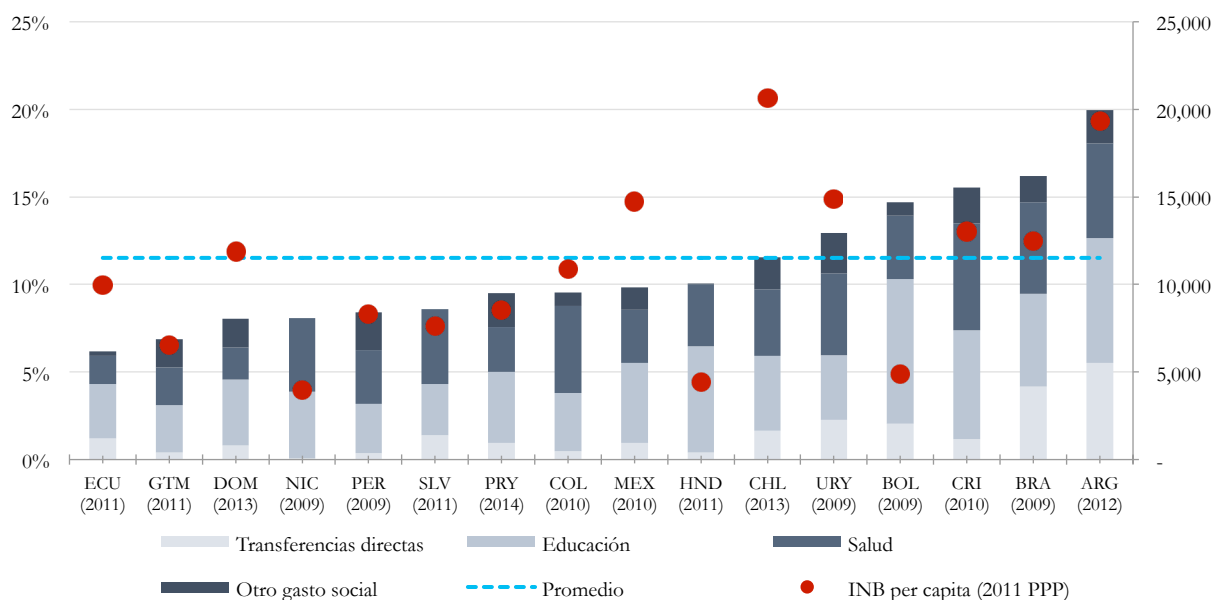
Gráfico 28: Efecto en la pobreza



Fuente: Ver gráfico 27.

Notas: Ver gráfico 27.

Gráfico 29: Gasto social como porcentaje del PIB.



Fuente: Ver gráfico 27.

Notas: Ver gráfico 27

El año de la encuesta de hogares entre paréntesis.

Los datos que se muestran aquí son datos administrativos según los estudios citados anteriormente y los números no coinciden necesariamente con los publicados por la OCDE (u otras organizaciones multilaterales).

El Ingreso Nacional Bruto per cápita en el eje de la derecha es en 2011 PPP de World Development Indicators.

7. Conclusión

En los últimos años la economía paraguaya ha sufrido una serie de cambios positivos que han contribuido a reducir los niveles de pobreza y desigualdad de inicio de los 2000. El aumento de los precios internacionales de los principales commodities de exportación sumado a una institucionalidad fiscal y monetaria mejorada, han impulsado un crecimiento económico sostenido que alcanzó niveles sin precedentes en la historia económica del país. Dentro de ese marco, las políticas públicas fueron direccionadas a mejorar las condiciones de vida de los más desprotegidos, logrando una considerable reducción en la tasa de pobreza total y extrema medida por el nivel de ingreso de las personas. Sin embargo, la reducción en la desigualdad fue menos pronunciada, manteniéndose niveles que pueden ser perjudiciales para alcanzar un crecimiento económico sostenido.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo utilizó la metodología del CEQ para analizar fehacientemente el impacto de las intervenciones fiscales sobre la redistribución del ingreso y la pobreza en Paraguay, utilizando la EPH del año 2014 como principal fuente de información. Los resultados indican que las intervenciones fiscales están bien focalizadas, pero tienen un impacto muy limitado a la hora de reducir la desigualdad y la pobreza tanto en términos

relativos como absolutos. En términos relativos, al comparar Paraguay con los países de la región, se observa que el impacto sobre el índice de desigualdad se encuentra significativamente por debajo del promedio regional, y más aún, al promedio de América del Sur. En relación al impacto sobre la pobreza, Paraguay se encuentra en el promedio regional, aunque se mantiene por debajo del promedio de América del Sur. En términos absolutos, el coeficiente de Gini disminuye sólo en 0,001 cuando se pasa del ingreso de mercado más pensiones al ingreso disponible, mientras que la pobreza extrema disminuye 1,67 p.p y la moderada lo hace en 1,87.

Detrás de la baja capacidad del sistema de afectar la distribución del ingreso se destaca el bajo tamaño de los impuestos directos, que no alcanzan a representar el 1% del ingreso en el decil más alto. Si bien el resto de las intervenciones resultan igualadoras o neutras, el efecto global sigue siendo limitado. En términos de pobreza, las transferencias directas son las que más contribuyen a su disminución, liderada por el programa de Adultos Mayores. Tekoporã, si bien está mejor focalizado que Adultos Mayores, tiene un menor efecto marginal sobre la pobreza principalmente por la baja cobertura y menor tamaño de las transferencias. Esta observación se ve reforzada por el hecho que entre aquellos hogares beneficiarios de Tekoporã ninguno sufre empobrecimiento fiscal medido por la línea de pobreza extrema y sólo un 0,14% sufre empobrecimiento fiscal de acuerdo a la línea de pobreza total. Esto sugiere que el empobrecimiento fiscal ocurre entre hogares no beneficiarios.

En línea con lo anterior, también se observa que la proporción destinada a transferencias directas en Paraguay, es menor que el promedio de América del Sur.

Bibliografía

- Aristy-Escuder, Jaime, Maynor Cabrera, Blanca Moreno-Dodson, and Miguel Sanchez-Martin. 2016. "CEQ Master Workbook: Dominican Republic. Version: August 4, 2016," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University and the World Bank).
- Aristy-Escuder, Jaime, Maynor Cabrera, Blanca Moreno-Dodson, and Miguel Sanchez-Martin. 2018. "Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic." Chapter 14 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University). Advance online version available at <http://www.commitmentoequity.org/publications/handbook.php>.
- Beneke, Margarita, Nora Lustig and Jose Andres Oliva. 2014. "CEQ Master Workbook: El Salvador. Version: June 26, 2014," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University and Inter-American Development Bank).
- Beneke, Margarita, Nora Lustig, editor, and Jose Andres Oliva. 2018. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador." Chapter 15 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University). Advance online version available at <http://www.commitmentoequity.org/publications/handbook.php>.
- Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Maximo Rossi and Florencia Amabile. 2014. "CEQ Master Workbook: Uruguay. Version: August 18, 2014," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).
- Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Maximo Rossi and Florencia Amabile. 2014. "[Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay](#)," in *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, edited by Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, special issue, *Public Finance Review* 42 (3):413-433. Also published in Tulane University Economics Working Paper 1217, New Orleans, Louisiana, August 2012; *ECINEQ (Society for the Study of Economic Inequality) Working Paper* 263, September 2012; *CIPR (Center for Inter-American Policy & Research) Working Paper*, New Orleans, Louisiana, August 2012; [World Bank Policy Research Working Paper 6380](#), Latin America and the Caribbean Region, Economic Policy Unit, Washington, DC, March 2013; and *CEQ Working Paper* 10, New Orleans, Louisiana, January 2013.
- Cabrera, Maynor, Nora Lustig and Hilcias E. Moran. 2015. "Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala." *World Development* 76 (December):263–279. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.07.008.
- Cabrera, Maynor, and Hilcias E. Moran. 2016. "CEQ Master Workbook. Guatemala." CEQ Institute, ICEFI and IFAD.

- Cabrera, Maynor and Hilcias E. Moran. 2015. "CEQ Master Workbook: Nicaragua. Version: October 14, 2015," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) and International Fund for Agricultural Development (IFAD)).
- Castaneda, Ricardo and Ilya Espino. 2015. "CEQ Master Workbook: Honduras. Version: August 18, 2015," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales and International Fund for Agricultural Development).
- Dirección de Política Macro Fiscal. Situación Financiera del Estado (Situfin). Ministerio de Hacienda de Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Principales Resultados de la EPH 2014.
- Enami, Ali. 2018. "Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers in the Presence of Reranking." Chapter 3 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University). Advance online version available at <http://www.commitmentoequity.org/publications/handbook.php>.
- Enami, Ali, Nora Lustig, editor, and Rodrigo Aranda. 2018. "Analytical Foundations: Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers." Chapter 2 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University). Advance online version available at <http://www.commitmentoequity.org/publications/handbook.php>.
- Estudios Económicos. Anexo Estadístico del Informe Económico. Banco Central del Paraguay.
- Fondo Monetario Internacional. 2014. "Fiscal Policy and Income Inequality". Departamento de Asuntos Fiscales, FMI.
- Gasparini, Leonardo, Cicowiez, Martin y Sosa-Escudero, Walter. 2013. "Pobreza y Desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones". Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.
- Guillén, María Cristina. 2011. [Paraguay. Sistemas de Salud en Sudamérica: Desafíos hacia la integralidad y equidad](#). Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2017. "CEQ Master Workbook: Brazil. Version: April 19, 2017," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).
- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. "[The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income](#)", in *The Redistributive Impact of Taxes and Social*

Spending in Latin America, edited by Nora Lustig, Carola Pessino, John Scott, Special Issue, *Public Finance Review* 42 (3):346–67.

Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. “Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?” *Journal of Development Economics* 122: 63-75.

Higgins, Sean, and Nora Lustig, editor. 2018. "Allocating Taxes and Transfers, Constructing Income Concepts, and Completing Sections A, B, and C of CEQ Master Workbook." Chapter 6 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University).

Icefi. 2017a. “Incidencia de la politica fiscal en el ambito rural de Centro America: el caso de Honduras,” CEQ Working Paper 51 (CEQ Institute, Tulane University, IFAD and Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales).

Icefi. 2017b. “Incidencia de la politica fiscal en la desigualdad y la pobreza en Nicaragua,” CEQ Working Paper 52 (CEQ Institute, Tulane University, IFAD and Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales).

Jaramillo, Miguel. 2014. “[The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru](#),” in *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, edited by Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, special issue, *Public Finance Review* 42 (3):391-412.

Jaramillo, Miguel. 2015. “CEQ Master Workbook: Peru. Version: August 7, 2015,” CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).

Kakwani, N. 1977. “Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison”. *Economic Journal* 87 (345): 71-80.

Lambert, Peter. 2001. “The Distribution and Redistribution of Income”. 3rd edition. Manchester: Manchester University Press.

Lustig, Nora, editor. 2018. *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington DC: Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University. Advance online version available at <http://www.commitmenttoequity.org/publications/handbook.php>

Lustig, Nora, and Sean Higgins. 2013. “Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook.” CEQ Working Paper No. 1, CEQ Institute.

Lustig, Nora, editor, and Sean Higgins. 2018. "The CEQ Assessment: Measuring the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty." Chapter 1 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Brookings Institution Press

- and CEQ Institute, Tulane University). Advance online version available at <http://www.commitmentoequity.org/publications/handbook.php>.
- Martínez-Aguilar, Sandra, and Eduardo Ortiz-Juarez. 2016. "CEQ Master Workbook. Chile." CEQ Institute and World Bank.
- Martínez-Aguilar, Sandra, Alan Fuchs, Eduardo Ortiz-Juarez, Giselle Del Carmen. 2017. "The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile". CEQ Working Paper 46 (CEQ Institute, Tulane University and World Bank), January
- Meléndez, Marcela, and Valentina Martínez. 2015. "CEQ Master Workbook. Colombia." CEQ Institute and Inter-American Development Bank.
- Paz Arauco, Veronica, George Gray-Molina, Wilson Jimenez and Ernesto Yañez. 2014. "CEQ Master Workbook: Bolivia. Version: September 22, 2014," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).
- Paz Arauco, Veronica, George Gray-Molina, Wilson Jimenez and Ernesto Yañez. 2014. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia," in *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, edited by Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, Special Issue, *Public Finance Review* 42 (3):326-345. DOI: 10.1177/1091142113496133
- Llerena Pinto, Freddy Paul, Maria Cristhina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saa Daza and Maria Andrea Llerena Pinto. 2014. "CEQ Master Workbook: Ecuador. Version: November 7, 2014," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).
- Llerena Pinto, Freddy Paul, Maria Cristhina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saa Daza and Maria Andrea Llerena Pinto. 2015. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador," CEQ Working Paper 28 (Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue), February.
- Rossignolo, Dario. 2016. "CEQ Master Workbook: Argentina. Version: February 29, 2016," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).
- Rossignolo, Dario. 2018. "Taxes, Expenditures, Poverty, and Income Distribution in Argentina." Chapter 11 in *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University). Advance online version available at <http://www.commitmentoequity.org/publications/handbook.php>.
- Sauma, Pablo and Juan D. Trejos. 2014. "Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa Rica," CEQ Working Paper 18 (Center for Inter-

American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue), January.

Sauma, Pablo and Juan D. Trejos. 2014. "CEQ Master Workbook: Costa Rica. Version: February 2014," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).

Scott, John. 2013. "CEQ Master Workbook: Mexico. Version: September 2, 2013," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).

Scott, John. 2014. "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System," in The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America, edited by Nora Lustig, Carola Pessino, John Scott, Special Issue, *Public Finance Review* 42 (3):368-390. DOI: 10.1177/1091142113497394

Stiglitz, Joseph. 2012. "The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future". Editorial Taurus.

8. Apéndice

Método de asignación de intervenciones fiscales

La sección IV del presente reporte explica el marco conceptual sobre el cual se realizó el análisis de Incidencia Fiscal. El Cuadro 2 explica los diferentes métodos de asignación propuestos por la metodología CEQ. En este apéndice, se detalla cómo se asignaron las intervenciones fiscales en el caso de Paraguay y los principales supuestos utilizados.

Impuestos directos

El análisis considera los siguientes impuestos: impuestos a la renta personal, impuesto a la renta del pequeño contribuyente, impuesto a la renta de actividades comerciales, industriales y servicios, impuesto a la renta agropecuaria, e impuesto a la propiedad. Con excepción del impuesto a la propiedad, para el cual se utilizó el método de identificación directa, todos los otros impuestos directos fueron simulados. La simulación se realizó utilizando las reglas administrativas que aplican a cada impuesto y las tasas efectivamente pagadas por cada decil de ingreso para cada impuesto; estas tasas fueron calculadas por la SET. La simulación de estos impuestos directos consideró dos supuestos esenciales: la carga económica recae totalmente sobre el trabajador y los trabajadores informales no pagan impuestos a la renta. Los trabajadores informales son aquellos que no son formales, definiéndose como trabajadores formales a asalariados del sector privado que cotizan en alguna caja de pensiones y que trabajan para una empresa que tiene RUC, y a empleados del sector público. Adicionalmente, también se considera como trabajadores formales a aquellos trabajadores por cuenta propia que trabajan en una institución que tiene RUC y que emite factura legal a sus clientes.

Contribuciones a la seguridad social

Para la asignación de las contribuciones a la seguridad social, se utilizó el método de imputación dado que la encuesta reporta quienes contribuyen y a que institución, Instituto de Previsión Social (IPS), Caja Fiscal, Caja Bancaria, Caja Municipal y Cajas Privadas. El monto imputado a quienes reportan contribuir, es el equivalente a la proporción del salario que corresponde contribuir dependiendo de la institución a la se esté afiliado. Es importante señalar que se considera tanto la contribución pagada por el trabajador, como la pagada por el empleador. El supuesto detrás de esto último, es que la proporción de las contribuciones pagadas por el empleador se traslada a los trabajadores en forma de salarios más bajos.

Transferencias directas

Como transferencias directas el análisis considera transferencias monetarias y transferencias cuasi monetarias. Respecto de las transferencias monetarias, la asignación de Tekoporã se realiza a través de identificación directa (74%) y de simulación (26%). De la misma forma, la asignación de adultos mayores se realiza a través de identificación directa (87%) y simulación (13%). En los dos programas señalados previamente, se utilizan ambos métodos de asignación porque el número de beneficiarios reportados en la encuesta de hogares es menor al número de beneficiarios registrados en cuentas administrativas. La asignación de

las becas se realiza través del método de simulación, determinando aleatoriamente entre aquellos que reportan asistir a nivel medio y superior en instituciones públicas y que pertenecen a los primeros quintiles de ingreso. Finalmente, las transferencias cuasi monetarias de útiles, almuerzo y merienda escolar se asignan a través de la imputación a quienes reportan recibir el beneficio. El monto del beneficio asignado es el beneficio promedio por beneficiario según datos de cuentas administrativas.

Impuestos Indirectos

El análisis considera dos impuestos indirectos, el impuesto al valor agregado y el impuesto selectivo al consumo. La simulación de estos impuestos se realiza en base a la encuesta de Ingresos y Gastos 2011/12, para luego, parear esta encuesta con la EPH utilizando la técnica de pareo estadístico “*statistical matching technique*”. La robustez de los resultados obtenidos se analizó comparando los resultados al usar el pareo entre encuestas y los resultados utilizando sólo la encuesta de Ingresos y Gastos 2011/12. El corolario del análisis anterior, es que las conclusiones obtenidas al utilizar sólo la encuesta de ingresos y gastos son iguales a las conclusiones obtenidas al utilizar las encuestas pareadas. Los principales supuestos sobre los cuales se basa esta asignación son dos: la carga económica recae totalmente sobre el consumidor y las compras realizadas en lugares informales como mercados, despensas, comercio ambulante, etc., no pagan impuestos indirectos³².

Subsidios

El análisis considera el subsidio a la electricidad, también conocido como Tarifa Social, al transporte público, y a la vivienda. Los tres subsidios consideran que el beneficio es recibido completamente por el consumidor y, dado que la encuesta no reporta quienes reciben el beneficio, se asignaron a través del método de simulación.

La simulación de la tarifa social busca replicar la distribución efectiva que el beneficio tuvo por departamento en 2014, de acuerdo a los criterios del Sistema Integrado de Información Social. Los beneficiarios se determinan aleatoriamente de entre los potenciales beneficiarios. Los potenciales beneficiarios son: quienes reportan tener acceso a electricidad y son receptores de Tekoporã, quienes tienen prioridad en ser seleccionados, o pertenecen a un hogar que se encuentra dentro del 40% más pobre. El monto asignado es el subsidio promedio por cliente beneficiado según cuentas administrativas.

En el caso del subsidio al transporte público, el beneficio se asigna a todos los potenciales beneficiarios. Lo anterior se justifica por dos razones: primero, es difícil determinar quienes utilizan el servicio, y segundo, no se cuenta con el número de usuarios en cuentas administrativas. Los potenciales beneficiarios se definen como las personas que habitan en Asunción y Central urbano, y pertenecen a un hogar que se encuentra entre el segundo y sexto decil. El monto del subsidio es 100 guaraníes por boleto. A los potenciales beneficiarios que reportan trabajar, se les asignan dos boletos por día, por 25 días en el mes;

³² Este supuesto implica a suponer que los productos comprados en locales informales no tienen implícito en su precio ningún impuesto indirecto pagado anteriormente, en la cadena de preparación y comercialización. Incorporar supuestos alternativos llevarían posiblemente a una asignación levemente menos progresiva o neutra.

los que reportan asistir a una institución educacional y tienen entre 10 y 20 años de edad, se les asignan dos boletos al día por 22 días en el mes. Luego, la diferencia entre el gasto total correspondiente a este subsidio y el gasto que implicaría la asignación señalada, se reparte por igual entre todos los potenciales beneficiarios. Esto último es porque se asume que quienes no trabajan o estudian, usan el transporte público de todas formas, aunque en una menor frecuencia que quienes trabajan y estudian. Adicionalmente, quienes trabajan y estudian podrían realizar viajes extras durante los fines de semana y, en algunas ocasiones, podrían viajar más de dos veces por día.

La simulación del subsidio a la vivienda busca replicar la distribución que el beneficio tuvo en 2014 por departamento. Para determinar quienes reciben el beneficio se crea un puntaje que se basa en dos factores: primero, los criterios de elegibilidad publicados por SENAVITAT y, segundo, en la información disponible en la EPH. El puntaje creado para el análisis considera: la situación civil y escolaridad del jefe de hogar, el tamaño del hogar y hacinamiento, la composición familiar, y discapacidad o enfermedad crónica de algún miembro del hogar. Luego, se suman los puntajes obtenidos por cada hogar para crear un puntaje total por hogar, y se va asignando el beneficio a los hogares con mayor puntaje hasta que se forme la distribución de beneficiarios deseada por departamento. Respecto del monto asignado a cada beneficiario, se asume que el subsidio es equivalente al monto mensual que el beneficiario tendría que haber pagado de haber pedido un crédito hipotecario por el monto total del subsidio recibido. Los supuestos de este crédito son: plazo de 30 años y una tasa de interés de 5,96% anual (tasa de referencia de largo plazo).

Transferencias en especies

Las transferencias en especie se refieren a los servicios de educación y salud pública. Para la asignación de estas transferencias se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuánto habría que aumentar el ingreso de un hogar si tuviera que pagar el servicio público gratuito o subsidiado al costo del gobierno?

La asignación de educación utiliza el método de imputación a todos quienes reportan asistir a una institución educacional pública. El gasto administrativo se separa por nivel educacional y se calcula el gasto promedio per cápita según el número de alumnos de cuentas administrativas; éste gasto promedio per cápita calculado, es el monto que se asigna a cada hogar según corresponda.

Para asignar el gasto en salud, el sistema se divide en dos: el gasto que corresponde al Instituto de Previsión social y el gasto que corresponde a salud pública. El primero se asigna a través del método de imputación a quienes reportan contribuir al Instituto. El monto imputado es el gasto promedio por usuario según cuentas administrativas. En el caso del gasto en salud pública, la asignación se realiza a través de simulación distribuyendo el gasto total por igual entre todos los potenciales beneficiarios. Los beneficiarios potenciales se definen como individuos que reportan no tener ningún tipo de seguro médico e individuos

que reportan haber acudido a un centro de salud – como Hospital de Clínicas, Materno Infantil, Unidad de Salud Familiar o Centro o puesto de salud del Ministerio de Salud.

Es importante señalar que si bien, la metodología aplicada es la mejor estimación que se puede realizar con la información existente, este enfoque ignora la real valoración del usuario por estos servicios y, por lo tanto, la calidad de los mismos.

Cuadro A1. Alícuotas de IVA e ISC por clase de bienes y servicios

(Vigente a Octubre de 2014)

Clase	Descripción	IVA	ISC
1011	Pan y cereales	5%	0%
1012	Carnes	5%	0%
1013	Pescado y mariscos	5% (pescado) 10% (mariscos)	0%
1014	Productos lácteos y huevos	5%	0%
1015	Aceites, grasas y margarinas	5%	0%
1016	Frutas	0%	0%
1017	Vegetales	0%	0%
1018	Azúcar, dulces, miel, hielo, helados, c	10%	0%
1019	Otros productos alimenticios	5%	5%
1021	Café, infusiones y cacao	10%	5%
1022	Bebidas no alcohólicas y jugos de fruta	10%	5%
1023	Bebidas alcohólicas	10%	11%
1031	Comidas, tortas y afines dentro del hogar	5%	0%
1032	Café, infusiones y cacao preparados dentro del hogar	10%	5%
1041	Comidas, tortas y afines fuera del hogar	10%	0%
1042	Café infusiones y cacao fuera del hogar	10%	5%
1043	Aguas minerales bebidas no alcohólicas	10%	5%
1044	Bebidas alcohólicas fuera del hogar	10%	5%
1045	Comidas fuera del hogar 2da parte	10%	0%

1051	Cigarrillos, cigarros y tabaco	10%	13%
2011	Materiales para prenda de vestir	10%	0%
2021	Vestimenta para caballero	10%	0%
2022	Vestimenta para niños	10%	0%
2023	Vestimenta para damas	10%	0%
2024	Vestimenta para niñas	10%	0%
2025	Vestimenta para bebe	10%	0%
2031	Otros artículos de vestir y accesorios	10%	0%
2041	Limpieza, confección y alquiler de prendas	10%	0%
2051	Zapatos y otro tipo de calzado	10%	0%
2052	Reparación y arriendo de calzado	10%	0%
3011	Alquileres efectivos pagados por los in	5%	0%
3012	Mantenimiento y reparación	10%	0%
3021	Costo de la vivienda, impuestos, seguro	10%	0%
3022	Mantenimiento, reparación, mejora y amp	10%	0%
3031	Alquileres imputados a los propietarios	5%	0%
3041	Materiales para instalación eléctrica,	10%	0%
3051	Suministro de agua	10%	0%
3061	Electricidad	10%	0%
3062	Gas	0%	10%
3063	Combustibles líquidos	0%	18%*
3064	Otros combustibles	0%	18%*
3071	Muebles y accesorios	10%	0%
3072	Alfombras y otros materiales para pisos	10%	0%
3073	Reparación de muebles, accesorios y mat	10%	0%
3081	Productos textiles para el hogar	10%	0%
3091	Artefactos grandes para el hogar, electrodomésticos	10%	1%

3092	Artefactos eléctricos pequeños para el hogar	10%	1%
3093	Reparación de artefactos para el hogar	10%	0%
3101	Artículos, vajilla y utensilios para el	10%	0%
3111	Herramientas y equipos grandes	0%	0%
3112	Herramientas pequeñas y accesorios diversos	10%	0%
3121	Bienes no duraderos para el hogar	10%	0%
3131	Servicios domésticos y otros para el hogar	10%	0%
4011	Productos farmacéuticos	5%	0%
4012	Otros artículos y productos médicos	10%	0%
4013	Aparatos y equipo terapéuticos	10%	1%
4021	Servicios médicos en consultorios externo (privado)	10%	0%
4022	Servicios médicos en hospitales públicos	0%	0%
4031	Seguro medico	10%	0%
5011	Adquisición de vehículos	10%	0%
5021	Piezas de repuesto y accesorios para equipo	10%	0%
5022	Combustibles y lubricantes para equipo	0%	18%*
5023	Conservación y reparación de equipo de	10%	0%
5024	Otros servicios relativos al equipo de	10%	0%
5032	Transporte de pasajeros por carretera	10%	0%
5033	Transporte de pasajeros por aire	10%	0%
5034	Transporte de pasajeros por río	10%	0%
5035	Otros servicios de transporte adquirido	10%	0%
5051	Equipos telefónicos y de facsímile	10%	1%
5061	Servicios telefónicos y de facsímil	10%	0%
6011	Equipo para la recepción, grabación y r	10%	1%
6012	Equipo fotográfico y cinematográfico e	10%	1%
6013	Equipo de procesamiento de información	10%	1%

6014	Medios para grabación	10%	1%
6015	Reparación de equipo audiovisual, fotog	10%	1%
6022	Instrumentos musicales y equipos durables	10%	0%
6031	Juegos, juguetes y aficiones	10%	0%
6032	Equipos de deportes y defensa personal,	10%	0%
6033	Jardines, plantas y flores	10%	0%
6034	Animales domésticos y silvestres, artículos para mascotas	5% (animales) 10% (artículos)	0%
6041	Servicios de recreación y deportivos	10%	0%
6042	Servicios culturales	0%	0%
6051	Educación preprimaria y educación escolar	0%	0%
6052	Educación media	0%	0%
6053	Educación formal	0%	0%
6054	Educación no formal, programas educativos	0%	0%
6061	Libros, educación no formal	0%	0%
6062	Diarios y publicaciones periódicas	0%	0%
6064	Cuadernos, papeles, útiles, materiales	10%	0%
7011	Salones de peluquería y establecimiento	10%	0%
7012	Aparatos eléctricos para el cuidado per	10%	1%
7013	Otros aparatos, artículos y productos p	10%	1%
7021	Joyería, relojes de pared y relojes de	10%	5%
7022	Otros efectos personales	10%	5%
7041	Servicios de alojamiento	10%	0%
7051	Protección social	0%	0%
7091	Paquetes turísticos, excursiones y otro	10%	0%
7111	Moteles y servicios de compañía	10%	0%

Fuente:

Nota: * Promedio de alícuotas de naftas y gasoil.

Cuadro A2. Locales y servicios considerados como informales y formales, para la estimación del IVA e ISC

LOCALES INFORMALES	LOCALES FORMALES	
Mercado	supermercado	joyerías
despensa	restaurantes y o bares	servicio de alquiler
rotisería	ferretería	juguetería
ambulante	panadería	agencia terminal
comedor popular	frigorífico	aseguradora
puesto fijo	Carnicería	Instituto
matadería	Shopping	veterinaria
vivienda particular	mc. donalds, burger king	casa de repuesto
modista	peluquería	empresa de transporte
vivero	librería	Hospital de clínicas/materno Infantil
depósito de materiales	estadio	Hospital del ministerio
otro especifique	aquí pago	Centro de Salud del Ministerio
99	estación de servicio	Puesto de Salud de Ministerio
	zapatería	Sanidad Militar
	mueblería	Consultorio Privado
	casa de electrodomésticos	Farmacia
	Tienda	Óptica

SERVICIOS INFORMALES	SERVICIOS FORMALES
Servicios domésticos y otros para el hogar	Seguro medico
Otros servicios de transporte adquirido	Adquisición de vehículos
	Transporte de pasajeros por carretera
	Transporte de pasajeros por río
	Servicios telefónicos y de facsímil
	Equipo para la recepción, grabación y r
	Equipo de procesamiento de información
	Servicios culturales
	Educación preprimaria y educación escolar
	Educación media
	Educación formal
	Paquetes turísticos, excursiones y otro
	Moteles y servicios de compañía