



Gerencia de Capacidad Institucional y Finanzas,
División de Gestión Fiscal y Municipal
Departamento de Países de Centroamérica,
Belice, México, Panamá y la República
Dominicana



Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Alberto Barreix • Martín Bès • Jerónimo Roca

PREFACIO

Dos características particulares del Estado en América Central, Panamá y República Dominicana son su relativo reducido tamaño y su escaso impacto distributivo. En relación a su dimensión, mientras que en el 2007, para las 7 economías más grandes de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela) los ingresos fiscales representaban un 28% del Producto Interno Bruto (PIB), para los países de América Central, Panamá y República Dominicana representaban 18% del PIB. Esto no sólo impone un escaso margen de maniobra para la política fiscal, sino que hace más difícil la posibilidad de realizar políticas que mejoren la distribución del bienestar.

En cuanto a los efectos distributivos, al comparar el impacto distributivo del Estado en la región con el que tiene en los países desarrollados, se encuentra que en los países de América Latina la contribución del Estado no tiene incidencia significativa sobre la equidad. En Europa, antes de considerar la intervención del Estado, la distribución del ingreso es bastante similar a la de América Latina. Sin embargo, una vez incluida la actuación del Estado a través de impuestos, transferencias y gasto, se llegaba a una situación más equitativa. Este no es el caso de América Latina y en particular, como veremos en este libro, en América Central, Panamá y República Dominicana

Esta publicación tiene como objetivo contribuir a un mejor conocimiento de los efectos distributivos de la política fiscal en los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Con un enfoque integral, que pretende ser útil a los formadores de las políticas públicas, se evalúa conjuntamente la política tributaria y el Gasto Público Social, reconociendo que el efecto en la distribución del ingreso de la política fiscal es el resultado compuesto de la incidencia de los ingresos tributarios y del gasto público.

El análisis del libro se basa en los resultados de los estudios que fueron realizados para cada país, aplicando una metodología homogénea para medir los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso. Así, se evalúan, de forma individual y conjunta, la progresividad y el impacto redistributivo de los principales impuestos -que representan más de tres cuartos de los ingresos fiscales- y una proporción similar del Gasto Público Social total de la subregión. Estos análisis encuentran que el efecto en la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo, es poco relevante.

Sin lugar a dudas, no se pueden construir sociedades con menor número de pobres y mayor equidad, sin llevar adelante un diálogo de políticas tanto sobre la suficiencia de recursos como sobre los diseños de los sistemas tributarios y de Gasto Público. Este trabajo también incluye estimaciones de costo fiscal para la erradicación de la pobreza e indigencia y, también presenta algunas propuestas conjuntas para los principales impuestos y el gasto social focalizado.

Estos estudios pertenecen a la serie de análisis subregionales de Equidad Fiscal que el Banco ha emprendido para contribuir a la consolidación del crecimiento sostenido bajo condiciones de equidad en América Latina y el Caribe. Adicionalmente, queremos agradecer el invaluable apoyo de EUROsociAL Fiscal a esta iniciativa.

Esperamos que este libro sea de utilidad para este dialogo.

Gina Montiel

Gerente del Departamento de País para Belice, Centroamérica, México, Panamá y Republica Dominicana

Mario Marcel Cullel

Gerente del Sector de Desarrollo Institucional y Finanzas

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C., Agosto de 2009

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a Gina Montiel, Mario Marcel, Vicente Fretes, Ángeles Fernández, Osmel Manzano, Héctor Morena, Susana Sitja y Jesús Ruiz-Huerta por su valioso apoyo, a Xinia Aguilar por su colaboración logística y a Gabriela Báez, Ida Fernández y Delenise Lettieri Vidal por su especial esfuerzo en la edición del documento.¹ Además, agradecen muy especialmente los comentarios y sugerencias recibidos del grupo de autoridades y técnicos que participaron en el seminario sobre Equidad Fiscal organizado por EUROsociAL Fiscalidad, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Cooperación Española en Antigua, Guatemala, en julio de 2008.

Este trabajo analiza la progresividad y el impacto redistributivo de los principales impuestos y gastos y pertenece a la serie de Equidad Fiscal dirigida por el BID y financiada por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, Reino Unido) para los cinco países andinos (http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal.pdf); por la Agencia de Cooperación del Desarrollo Internacional Sueca (SIDA), la agencia Noruega para el Desarrollo (NORAD) y EUROsociAL Fiscalidad (Unión Europea) para Centroamérica, Panamá y República Dominicana; y por EUROsociAL Fiscalidad para el MERCOSUR y Chile.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen exclusivamente a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID ni de EUROsociAL.

Washington D.C., Agosto de 2009

¹ Carátula de Ma. Josefina Barreix

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y FISCAL DE AMÉRICA CENTRAL, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA DESDE LOS 90'S.....	5
2.1	<u>El desempeño de las economías de América Central, Panamá y República Dominicana desde 1990</u>	5
2.2	<u>El proceso de reformas económicas en América Central, Panamá y República Dominicana 8</u>	8
2.2.1	<i>Liberalizaciones financiera y comercial</i>	<i>9</i>
2.2.2	<i>Reformas de pensiones y de empresas públicas</i>	<i>11</i>
2.2.3	<i>Reestructuración de la deuda pública y el dividendo de la Paz.....</i>	<i>12</i>
2.3	<u>La reforma tributaria como foco de la reforma económica.....</u>	14
2.3.1	<i>Cambios en el sistema tributario</i>	<i>14</i>
2.3.2	<i>Los avances en la administración tributaria</i>	<i>16</i>
2.3.3	<i>La estructura tributaria resultante</i>	<i>18</i>
2.3.4	<i>Los desafíos del sistema tributario.....</i>	<i>21</i>
2.4	<u>La evolución del gasto público</u>	23
2.5	<u>Rigidez fiscal.....</u>	29
2.5.1	<i>El ingreso fiscal disponible, la restricción primaria.....</i>	<i>31</i>
2.5.2	<i>La rigidez fiscal en Costa Rica, Guatemala y Honduras</i>	<i>33</i>
3.	LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA CENTRAL Y EL ROL DE LA POLÍTICA FISCAL.....	35
3.1	<u>Las apariencias engañan: la aparente similitud de la desigualdad de América Latina y Europa</u>	35
3.2	<u>El papel de la política fiscal en el combate de la desigualdad y la incorporación de la informalidad en el diseño de los programas sociales.....</u>	40
3.3	<u>El financiamiento de la política de combate a la desigualdad y la incorporación de la informalidad en el diseño de la política tributaria.....</u>	42
3.4	<u>Una aproximación al costo fiscal de la erradicación de la Indigencia y la Pobreza en América Central, Panamá y República Dominicana.....</u>	47
4.	PROGRESIVIDAD E IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA TRIBUTARIO.....	50
4.1	<u>Impuesto al Valor Agregado (IVA).....</u>	52
4.2	<u>Impuestos Selectivos sobre Combustibles</u>	57

4.3.	<u>Impuestos Selectivos sobre Tabaco</u>	60
4.4.	<u>Impuestos selectivos sobre Bebidas Alcohólicas</u>	61
4.5.	<u>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)</u>	62
4.6.	<u>El impacto conjunto del sistema tributario</u>	65
5.	PROGRESIVIDAD E IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	68
5.1.	<u>Gasto Público en Salud</u>	70
5.2.	<u>GPS en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria</u>	72
5.3.	<u>GPS en Educación Universitaria</u>	74
5.4.	<u>Componente de subsidio de las pensiones</u>	75
5.5.	<u>Asistencia social</u>	79
5.6.	<u>El impacto conjunto del Gasto Público Social</u>	86
6.	IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL - CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA	88

ANEXO METODOLÓGICO	102
BLOQUE I – EL EJERCICIO DE MICROSIMULACIÓN	102
1. QUÉ ES LA MICROSIMULACIÓN.....	102
1.1. <u>Estática o dinámica</u>	102
1.2. <u>Sin comportamiento o con comportamiento</u>	103
2. LOS MICRODATOS: LAS ENCUESTAS DE HOGARES Y LOS PROBLEMAS ASOCIADOS	103
2.1. <u>Ajustes por no respuesta y subdeclaración</u>	103
2.2. <u>Uprating</u>	104
BLOQUE II – EL INDICADOR DE BIENESTAR Y LA UNIDAD DE ANALISIS..	106
1. EL INDICADOR DE BIENESTAR.....	106
1.1. <u>Ingreso versus consumo</u>	106
1.2. <u>Ingreso y consumo antes de la política fiscal</u>	107
1.3. <u>Per capita versus escalas de equivalencia</u>	111
1.4. <u>Otros asuntos en relación al indicador de bienestar</u>	112
2. UNIDAD DE ANÁLISIS: HOGARES VERSUS INDIVIDUOS	113
BLOQUE III - IMPUESTOS.....	114
1. IMPUESTOS CONSIDERADOS.....	114
2. IMPUTACIÓN DE LOS IMPUESTOS.....	115
2.1. <u>Recaudación teórica versus recaudación real</u>	115
2.2. <u>Problemas de la imputación en el IVA cuando no toda la cadena está gravada</u>	117
2.3. <u>Efecto directo e indirecto del selectivo sobre los combustibles</u>	117
3. OTROS ASUNTOS EN RELACIÓN A LOS IMPUESTOS	117

3.1. <u>Importancia del indicador de bienestar (ingreso versus consumo) en el caso del IVA</u>	117
BLOQUE IV – GASTO PÚBLICO SOCIAL	119
1. GASTO PÚBLICO CONSIDERADO	119
2. IMPUTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	119
2.1. <u>Identificación de los beneficiarios</u>	119
2.2. <u>Supuestos (heroicos) de la imputación del GPS</u>	119
BLOQUE V – INDICADORES	121
1. INDICADORES DE PROGRESIVIDAD Y DE REDISTRIBUCIÓN	121
1.1. <u>Descomposiciones de Kakwani y de Pfähler</u>	124
2. EQUIDAD HORIZONTAL	125
3. BIENESTAR	125

Cuadros

- Cuadro 1 – PIB e inflación (promedios anuales 1980/1989)
- Cuadro 2 – PIB e inflación (promedios anuales 1990/2005)
- Cuadro 3 – Reformas económicas encaradas por países de América Central, República Dominicana y Panamá – 1990/2005
- Cuadro 4 – Aranceles promedio – en % -
- Cuadro 5 – Participación de los impuestos sobre el comercio exterior en el total de ingresos tributarios
- Cuadro 6 – Composición de los ingresos tributarios del gobierno central en porcentaje
- Cuadro 7 – Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB
- Cuadro 8 – Gasto total y gasto público social (1990 y 2005, % PIB)
- Cuadro 9 – Gasto público social *per cápita*
- Cuadro 10 – Magnitud de la pobreza y la indigencia (1990 y 2005)
- Cuadro 11 – Esperanza de vida al nacer (años) y mortalidad infantil
- Cuadro 12 – Evolución de las tasas de analfabetismo y matriculación por nivel de enseñanza
- Cuadro 13 – Tasas netas de escolaridad niveles primario y terciario: países seleccionados
- Cuadro 14 – Pensiones: cobertura y contribuyentes (%)
- Cuadro 15 – Ingreso fiscal disponible (2006)
- Cuadro 16 – Desigualdad y gasto en LAC 6 y Europa 15
- Cuadro 17 – Pilares fiscales en OCDE y América Latina (% del PIB)
- Cuadro 18 – Costo de eliminación de la indigencia y la pobreza
- Cuadro 19 – Peso de eliminación de indigencia y pobreza sobre la recaudación total
- Cuadro 20 – IVA – Deciles según consumo de los individuos
- Cuadro 21 – IVA – Deciles según ingreso de los individuos
- Cuadro 22 – IVA – Progresividad del IVA cuando el indicador de bienestar es el consumo
- Cuadro 23 – IVA – Redistribución del IVA versus redistribución del GPS
- Cuadro 24 – Impuestos selectivos sobre combustibles
- Cuadro 25 – Impuesto sobre Combustibles – impactos directo e indirecto
- Cuadro 26 - ¿Quién paga el impuesto a los combustibles?
- Cuadro 27 – Impuestos selectivos sobre tabaco y derivados de tabaco
- Cuadro 28 – Bebidas alcohólicas
- Cuadro 29 – Impuesto a la renta personal – progresividad
- Cuadro 30 – Impuesto a la renta personal – redistribución
- Cuadro 31 – Progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario
- Cuadro 32 – 40- y 20+: participación en el ingreso pre-fiscal y en el pago de impuestos
- Cuadro 33 – Gasto público en salud
- Cuadro 34 – Educación básica - gasto público en educación pre-escolar, primaria y secundaria
- Cuadro 35 – Gasto público en educación universitaria
- Cuadro 36 – Gasto público en pensiones – subsidio implícito
- Cuadro 37 – Distribución del gasto público en pensiones
- Cuadro 38 – Gasto público en asistencia social

Cuadro 39 – Progresividad de los programas de asistencia social en Centroamérica

Cuadro 40 – Progresividad e impacto redistributivo del GPS

Cuadro 41 – Política fiscal = GPS – Impuestos

Gráficas

Gráfica 1 – Gasto militar en El Salvador y Nicaragua (% del PIB)

Gráfica 2 – Ingresos fiscales normalizados y Gini, América Latina (2006)

Gráfica 3 – Tasas de cobertura de la PEA por Quintil de ingreso *per capita*

Gráfica 4 – Elasticidad intergeneracional del ingreso para una muestra de países

Gráfica 5 – Participación de los 5 principales ítems exportados sobre los ingresos por exportaciones (1970-2005)

“We have always known that heedless self-interest was bad morals; we know now that it is bad economics”

Franklin Delano Roosevelt (1937) – Second Inaugural Address

1. Introducción

La desigualdad latinoamericana tiene carácter crónico y es un aspecto enfatizado en los análisis de la región. Diversos autores han identificado su origen en los comportamientos rentistas que se consolidaron por una institucionalidad con sesgos contrarios al desarrollo originados a partir de la Conquista española. Sin embargo, esta explicación ha sido revertida en estudios recientes, los cuales sugieren que la desigualdad de la América Latina pre-colonial y hasta 1870 no era mayor que la de otras sociedades pre-industriales, incluida la Europa Occidental donde surge la industrialización (Williamson, 2009; Prados, 2007). La conclusión es que no sólo los países latinoamericanos no tuvieron la exclusividad en materia de desigualdad sino que la presencia de la misma no dio origen, y por lo tanto no explica, la consolidación de un comportamiento rentístico. De acuerdo a esta línea de análisis, la divergencia entre países europeos y latinoamericanos en materia de desigualdad se verifica a partir del siglo XX, en especial luego de los años 20: mientras Europa Occidental reduce la desigualdad mediante la adopción del estado del bienestar, América Latina la magnifica, haciéndola persistir e incluso ampliándola en cada período de bonanza en los términos de intercambio (commodity boom) (Lindert, 2004; Williamson, 2009).

Más allá del debate acerca del origen de la desigualdad en la región, los estudios realizados en los últimos diez años confirman que América Latina es la región del mundo donde ésta se presenta con mayor intensidad². Nuestra desigualdad es superior a la de los países desarrollados, a la verificada en los países asiáticos, de Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos (Banco Mundial, 2004). Esto es así a pesar de la bonanza económica de los últimos años; en efecto, los niveles de pobreza e indigencia siguen siendo muy altos en América Latina y más preocupantes aún en la subregión de América Central, Panamá y República Dominicana.

Una de las características más indeseadas de la desigualdad en la región es que genera un diferencial de oportunidades y, por tanto, se trasmite por generaciones, como lo demuestra cuantitativamente un reciente trabajo del Banco Mundial (Paes de Barros et al 2009).

El alto nivel de desigualdad, acompañando por altos niveles de pobreza e indigencia, exagera el debate ideológico y la acción política, lo cual disminuye la posibilidad de llegar a acuerdos para la aplicación de políticas de desarrollo. Además, la grave crisis internacional que se abate sobre la subregión desde fines de 2008 está impactando a través del comercio, la inversión externa, las remesas y la restricción crediticia, agudizando los problemas de indigencia, pobreza y desigualdad. Esto obligará a los estados a aplicar mecanismos compensatorios para los cuales los sistemas fiscales no están preparados ni desde el plano de los ingresos ni del gasto.

En este contexto, se vuelve relevante conocer cómo el Estado, a través de su política de impuestos y gastos, ha modificado la distribución del bienestar en la región, y extraer lecciones de política de dicha experiencia. Con esta intención, y continuando la serie de estudios de Equidad Fiscal para América Latina iniciada con los países de la Comunidad Andina, el BID ha ideado y gestionado la realización de estudios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana para evaluar el impacto conjunto en el bienestar de los

² No hay datos fidedignos sobre el nivel de desigualdad en China, donde es significativa la diferencia entre el nivel de ingresos de los centros urbanos del Sur y del resto del país.

hogares de la política tributaria y la de gasto público social. El objetivo principal de este documento es resumir los resultados obtenidos en siete estudios coordinados técnicamente por el BID y realizados por Juan Trejos (Costa Rica), ICEFI (El Salvador y Guatemala), Marcelo Garriga *et al* (Honduras), Jerónimo Roca (Nicaragua, sistema tributario), Humberto Petrei (Nicaragua, Gasto Público Social), Nicolás Rodríguez (Panamá) y Magín Díaz (República Dominicana).

El Estado, a través de su política de impuestos y gastos, modifica la distribución del bienestar. Si se adopta como indicador del bienestar el ingreso (el consumo) de las familias, el primer paso para medir el impacto redistributivo de la política fiscal consiste en determinar cuál es la distribución de dicho ingreso (consumo) antes de la acción de la política fiscal. A posteriori, una vez estimada la incidencia conjunta de la política tributaria y la de gasto público social, por comparación entre la situación *ex ante* (sin política fiscal) y *ex post* (con política fiscal), se determina si dicha política resulta regresiva o progresiva y se estima su impacto redistributivo. En los trabajos cuyos resultados aquí se presentan, esto se ha realizado a través de ejercicios de microsimulación, sobre los microdatos de las diferentes Encuestas de Hogares disponibles en los países, imputando exclusivamente los impuestos sobre cuya incidencia existe consenso –IVA, impuestos selectivos e Impuesto a la Renta Personal- y el gasto público social –salud, educación y asistencia social-, dado que no existe información ni criterios teóricos sólidos para identificar los beneficios e imputar los bienes públicos puros. Las varias dificultades metodológicas y las correspondientes soluciones que se han adoptado, se describen en el Anexo Metodológico, donde también se detallan los indicadores de progresividad e impacto redistributivo utilizados.

Dos ejemplos muestran claramente la necesidad de considerar conjuntamente impuestos y transferencias (Gasto Público Social) para evaluar el efecto final de la política fiscal: (i) las transferencias sociales están sometidas a impuestos en algunos países y (ii) muchas de las prestaciones se otorgan a través de reducciones en la base imponible o deducciones en la cuota del impuesto a la renta personal (gasto tributario)³.

³ Ejemplos citados por Urbanos y Utrilla (2001).

Los modelos *Tax-Benefit* de la OCDE⁴ también tienen como objetivo, entre otros, hacer posible la comparación del efecto de la política fiscal sobre el bienestar de los individuos en países con diferentes figuras impositivas y sistemas de prestaciones. Estos modelos simulan los efectos de impuestos y transferencias sobre el ingreso familiar. Calculan, aplicando la normativa de cada país, los impuestos directos pagados, las prestaciones sociales recibidas y el ingreso neto final. Los impuestos generalmente considerados son el impuesto a la renta personal y las contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social. Dentro de las prestaciones, las transferencias monetarias que atienden situaciones de desempleo son las más importantes (prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo). La realidad de los países subdesarrollados, con alta participación de la tributación indirecta y de las transferencias no monetarias y un mayor grado de informalidad en el mercado laboral, hace obligatorio un tratamiento metodológico más comprehensivo, como el que en este trabajo se ha adoptado, que se extienda a los impuestos indirectos (por el lado tributario) y que incluya la asistencia social (por el lado del gasto público)⁵.

Este documento se organiza como sigue. La sección 2 reseña la evolución macroeconómica y fiscal de América Central, Panamá y República Dominicana desde los noventas. La sección 3 analiza el problema de la desigualdad de la distribución del ingreso en la subregión y, además, estima el costo directo asociado a la eliminación de la indigencia y la pobreza en los países analizados. En la sección 4 se presentan los resultados en relación a la progresividad y el impacto redistributivo de los impuestos analizados. En la sección 5 se definen los ítems del Gasto Público Social analizados, incluyéndose el impacto distributivo de algunos de los subsidios (vía precios) otorgados en la subregión. La sección 6 presenta el impacto conjunto de impuestos y gasto público social y resume las conclusiones identificadas y las propuestas de política.

⁴ Véase, por ejemplo, OCDE (2002).

⁵ Para una descripción de los modelos tax-benefit y dos aplicaciones al caso español, véase Pazos y Sastre (2003).

2. Reseña de la evolución macroeconómica y fiscal de América Central, Panamá y República Dominicana desde los 90's.

Esta sección pone en contexto el análisis de la equidad fiscal en los países de América Central, Panamá y República Dominicana. El punto de partida es el desempeño de sus economías entre 1990 y 2005, para luego detenerse en las reformas económicas adoptadas por este grupo de países. Mediante éstas se reemplazó el modelo de desarrollo de economía cerrada con intervención estatal por un nuevo paradigma que otorgó un mayor papel al mercado en la asignación de recursos, a la apertura económica como motor de crecimiento y al sector privado en la provisión de bienes y servicios. Luego se examinan los hechos estilizados del modelo tributario adoptado por estos países, el cual constituyó una parte central de las reformas. Posteriormente se presenta un análisis de la evolución del gasto público y de la rigidez fiscal existente.

2.1 El desempeño de las economías de América Central, Panamá y República Dominicana desde 1990

Luego de una abundancia de recursos externos como consecuencia del reciclaje de petrodólares hacia la región a partir de los *shocks* petroleros de la década del 70, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se enfrentó a un contexto mundial muy desfavorable al comenzar la década siguiente, combinándose la retracción del financiamiento internacional con la caída de sus términos de intercambio. Como resultado de esto, el desempeño económico de la mayoría de los países de la región durante la década del 80 fue muy desalentador, a tal punto que la misma ha sido referida frecuentemente en la literatura económica como la década pérdida. El hecho que la mayoría de estos países debieron enfrentar esta situación mientras emergían de extensos períodos de gobiernos dictatoriales y guerras civiles impuso un condicionante adicional a la transición democrática abrazada por estas sociedades.

La experiencia de los países de América Central, Panamá y República Dominicana no difirió sustancialmente de la de los demás países de América Latina durante la década del 80, aunque sí presenta diferencias en la intensidad con la cual los problemas se abatieron sobre algunos de estos países. El desempeño económico fue desalentador, con caídas

importantes en el PIB *per capita* y elevadas tasas de inflación en el período. La desintegración política y social se dio con particular intensidad a medida que el conflicto político fue dirimiéndose en guerras civiles, convirtiendo a varios de estos países en escenarios donde se libraron enfrentamientos entre las dos grandes potencias durante los últimos años de la guerra fría.

Si bien el conflicto impactó adversamente la economía en todos los casos, Nicaragua fue el país que más sufrió este proceso, con una caída acumulada de prácticamente el 30% en el PIB *per capita* durante la década y un proceso de hiperinflación que tuvo lugar durante la segunda mitad de los años 80. Si bien la tasa de inflación de El Salvador no alcanzó a los niveles de Nicaragua, la caída en el PIB en términos *per capita* fue comparable, del orden del 16% durante el mismo período. Por último, el conflicto que mantuvo Panamá con EEUU se tradujo en una caída muy importante del PIB en términos *per capita* del

19% entre 1986 y 1989. Sin embargo, este conflicto tuvo características distintas a los de Nicaragua y El Salvador debido a que su origen no fue una guerra civil, su duración fue menor y hubo un menor costo en términos de pérdida de vidas humanas y migración, así como de destrucción de infraestructura física. Consecuentemente, el costo de pacificación en el caso panameño fue menor al verificado en Nicaragua y El Salvador.

Cuadro 1		
PIB e Inflación		
promedios anuales 1980/1989		
	Var. PIB	Inflación
	<i>per capita</i>	
Costa Rica	-0.4%	27.1%
El Salvador	-2.0%	18.5%
Guatemala	-1.8%	12.1%
Honduras	-0.3%	7.4%
Nicaragua	-3.9%	1693.9%
Panamá	-1.5%	3.2%
Rep. Dominicana	1.2%	20.9%
Fuente: cálculos propios en base a Banco Mundial (WDI)		

A partir de los años 90 se observó una mejora importante en el desempeño económico de la subregión frente a los resultados de la década precedente. En varios países esto fue posible por la consolidación del proceso de paz aunque también fue importante la introducción de reformas económicas en los países analizados, sobre lo cual nos detendremos en la próxima sección.

A pesar de esta mejora, la tasa de crecimiento resultó inferior en un punto porcentual a la registrada en las décadas del 60 y 70 (IMF 2007). La presencia de menor crecimiento se agrava al tomar en cuenta el crecimiento de la población, que ha llevado a un estancamiento y aún caída del PIB en términos *per capita* en varios países cuando tomamos el último cuarto de siglo. Profundizando el análisis, Macías et al (2007), encontraron que la productividad total de factores prácticamente no contribuyó al crecimiento de América Central y de República Dominicana en el período 1990-2005. Considerando el período más reciente, estos autores observan que la productividad total de factores explica la cuarta parte del crecimiento de las economías de la subregión en la década del 90 pero que la misma es negativa en el período 2001/5. Vale destacar que estos resultados no son sustancialmente distintos a los observados en una gran mayoría de países en vías de desarrollo en general ni en los de América Latina en particular.

Existe disparidad de criterios a la hora de explicar las causas de este desempeño. Polarizando las explicaciones, algunos analistas sostienen que los resultados obtenidos en materia económica se derivan de la aplicación de ideas erradas mientras que otros afirman que se aplicaron ideas esencialmente correctas en un contexto inadecuado.

Un ejemplo de la primera postura se encuentra en Stiglitz (2003). De acuerdo a su análisis, el modesto crecimiento se debe a una prematura y excesiva liberalización de los mercados de capitales, lo cual se realizó sin haber puesto en funcionamiento un marco regulatorio adecuado. En el caso de la profunda crisis regional, la

Cuadro 2			
PIB e Inflación			
Promedios anuales 1990/2005			
	Var. PIB	Inflación	Var. PIB
	<i>per capita</i>		<i>per capita</i>
			2005/1980
Costa Rica	2.5%	14.7%	1.4%
El Salvador	2.0%	7.8%	0.6%
Guatemala	1.2%	11.9%	0.1%
Honduras	1.1%	17.8%	0.4%
Nicaragua	1.4%	661.5%	-0.7%
Panamá	2.8%	1.1%	1.3%
Rep. Dominicana	3.3%	16.1%	2.1%

Fuentes: cálculos propios en base a Banco Mundial (WDI)

liberalización citada elevó los problemas originados en una agenda de reformas que potenció el riesgo al cual se vieron expuestos los países sin aumentar su capacidad para mitigarlos, poniendo un énfasis excesivo en el combate a la inflación a expensas de

medidas tendientes a promover el crecimiento en forma simultánea con la estabilidad de precios. Complementa la crítica con la afirmación que la reforma no logró un equilibrio adecuado entre el papel del Estado y del Mercado en la Economía, tanto en el plano conceptual como en los esfuerzos de fortalecimiento institucional realizados.

Zettelmeyer (2006) presenta los datos del desempeño económico y luego examina los argumentos que intentan interpretar este desempeño. Entre los argumentos identifica los que sostienen que la reforma no fue encarada con la profundidad requerida y los que sostienen la postura opuesta, en el sentido que aún aceptando la necesidad de la reforma del paradigma de desarrollo regional, las mismas se excedieron y/o se adoptaron sin tomar en cuenta el contexto donde iban a ser aplicadas. Este autor concluye que si bien el debate está abierto a nivel de recomendaciones de política, una lección de la experiencia reciente es que futuras reformas deberán poner más atención al contexto en el cual serán implementadas. Entre los elementos principales de este contexto y que actúan como una restricción a la exitosa implementación de las reformas se destacan un marco institucional relativamente débil, la persistencia de volatilidad en la macroeconomía de los países, su bajo grado de apertura externa, su elevada desigualdad del ingreso y alto nivel de pobreza.

Un tema adicional de este debate es que los problemas derivados de la pobreza y la desigualdad no fueron adecuadamente tomados en cuenta en el diseño de la reforma económica abrazada por los países ni en su implementación de políticas. La visión simplista que sostenía que estos problemas se aliviarían como consecuencia del crecimiento económico no pudo verificarse en la realidad debido a que el crecimiento no se materializó. Las lecciones inevitables son que además de la necesidad de promover el crecimiento, las políticas a ser implementadas deben diseñarse con un objetivo de reducción de la pobreza y la desigualdad si buscan contribuir al desarrollo sustentable de estas sociedades.

2.2 El proceso de reformas económicas en América Central, Panamá y República Dominicana

La reorientación de la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe a partir de la década del noventa se reflejó en la adopción de un nuevo paradigma donde se priorizaba la eficiencia económica. Para ello, se asignó un mayor papel al mercado en asignar recursos, a

la apertura económica como motor de crecimiento y al sector privado, incluyendo el extranjero, en la provisión de bienes y servicios. La actividad estatal debía concentrarse en actividades de regulación que permitiesen el funcionamiento adecuado de los mercados así como en la prestación de servicios sociales y colectivos básicos, tales como justicia, salud, educación y seguridad.

2.2.1 Liberalizaciones financiera y comercial

La reformulación de la estrategia de desarrollo fue implementada a partir de reformas importantes en el sector financiero, la política cambiaria, la apertura económica y la reforma tributaria, presentándose un resumen de las mismas en el Cuadro 3⁶. De manera más selectiva se observaron avances en materia de pensiones, privatizaciones y reestructuración de la deuda externa. Pese a que en algunos casos las reformas acompañaron procesos más o menos intensos de estabilización económica⁷, el énfasis en las páginas siguientes ha sido puesto en la reforma estructural.

En el sector financiero, las principales medidas fueron la liberalización de la tasa de interés, el cierre de bancos públicos y/o su conversión en entidades especializadas, normalmente de segundo piso, y el fortalecimiento y modernización de los sistemas de supervisión y regulación del sector. Estas medidas contribuyeron a mitigar algunas de las distorsiones más evidentes en la asignación del crédito y, en alguna medida, a evitar crisis en los sistemas financieros en los países analizados. Sin embargo, las reformas no lograron canalizar financiamiento de largo plazo, por lo cual el papel del sistema bancario se limitó a financiar el consumo y eventualmente el capital de trabajo de las firmas privadas.

La estabilización económica fue acompañada de una mayor ortodoxia en materia cambiaria. Los países abandonaron los regímenes de tipos de cambio múltiples, adoptando un tipo de cambio unificado ajustándolo en función del desempeño de la economía. Al mismo tiempo fueron relajando las restricciones imperantes para la adquisición de divisas por parte de los importadores y su liquidación por parte de los exportadores, y

⁶ La modernización del sistema tributario será desarrollada en el ítem 2.3.

⁷ Si bien las medidas de política actúan tanto sobre la coyuntura como sobre la estructura económica, resulta ilustrativo distinguirlas en función de los objetivos perseguidos por las mismas.

paralelamente fueron levantándose las restricciones a la compra/venta y tenencia de moneda extranjera por parte de los particulares, incluyendo el sistema bancario. La unificación y liberalización cambiaria fue complementada por la dolarización en el caso de El Salvador, siguiendo los pasos de Panamá. Si bien los restantes países adoptaron una política de *crawling-peg*, ésta no logró evitar una tendencia a la apreciación cambiaria derivada de los flujos de capitales en la subregión, los cuales incluyen componentes importantes de remesas de sus poblaciones. A la fecha, en estos países conviven regímenes cambiarios muy dispares, que van desde los más rígidos (dolarización) a la flotación con variados grados de intervención por parte de la autoridad monetaria.

Cuadro 3							
Reformas Económicas encaradas por países de América Central, República Dominicana y Panamá – 1990/2005							
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Panamá
Estabilización Económica	√	√	√	√	√	√	√
Reforma Estructural							
Sistema Financiero							
Liberalización tasa de interés	√	√	√	√	√	√	√
Cierre y/o Venta de Bancos	√	√			√	√	
Fortalecimiento Regulación	√	√	√	√	√		√
Política Cambiaria	√	√	√	√	√	√	
Política Comercial							
Reducción arancelaria	√	√	√	√	√	√	√
Eliminación impuesto a las exportaciones	√	√		√	√	√	
Acuerdos comerciales	√	√	√	√	√	√	√
Sistema Tributario							
Política Tributaria							
Código Tributario	√	√	√	√	√	√	√
Racionalización Impuestos Selectivos al Consumo	√	√	√	√	√	√	√
Fortalecimiento IVA	√	√	√	√	√	√	√
Fortalec. Imppto a la Renta	√	√	√	√	√	√	√
Administración Tributaria							
Grandes Contribuyentes	√	√	√	√	√	√	√
Re-ingeniería de procesos	√	√	√	√	√	√	√
Reforma de Pensiones	√	√					
Privatizaciones							
Venta de Empresas	√						
Cambio marcos jurídicos	√			√	√	√	

Fuente: Elaboración propia en base a documentos diversos del BID, Banco Mundial y FMI

A pesar de tratarse de países pequeños con un grado de industrialización relativamente bajo, la estructura arancelaria de estos países a fines de la década del 80 se caracterizaba

por elevados impuestos a las importaciones así como una gran dispersión de los mismos. Estos se complementaban con impuestos a las exportaciones, principalmente de los principales productos vendidos al exterior y en algunos casos incluso se prohibía la exportación de alimentos con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno. La política comercial se complementaba con la política cambiaria citada, para imprimir un sesgo anti-exportador a las economías analizadas.

Cuadro 4		
Aranceles Promedio – en %		
	1989	2007
Costa Rica	16.4	6.3
El Salvador	16.0	6.2
Guatemala	16.0	5.9
Honduras	41.9	6.1
Nicaragua	21.0 (*)	6.0
Panamá		8.5
Rep. Dominicana	88.0	8.7
(*) 1987		
Fuentes: Lederman et al (2002) y BID		

La reforma en la política comercial fue profunda. Se redujo el rango de aranceles al intervalo del 5% al 20%, con un promedio del orden del 6% al 9% (Véase Cuadro 4). Paralelamente, la mayoría de los países hicieron esfuerzos por modernizar su institucionalidad en materia comercial, incorporándose a la Organización Mundial del Comercio así como a los bloques comerciales de las sub-regiones a las cuales pertenecen. Mas recientemente, estos países negociaron un tratado de libre comercio con EEUU, tanto a nivel de bloque (CAFTA/RD) como a nivel bilateral (Panamá).

2.2.2 Reformas de pensiones y de empresas públicas

Algunos países adoptaron reformas económicas adicionales, en especial en los sistemas de pensiones y en las empresas públicas (privatización y regulación). Un ejemplo de esto fueron las modificaciones introducidas por Costa Rica en el sistema de pensiones del empleo estatal. A través de la Ley Marco de Pensiones se corrigieron las inconsistencias entre los beneficios y el financiamiento del sistema previsional, para lo cual se elevaron la edad de jubilación de 50 a 55 años, los años mínimos de contribución, la tasa de contribución y se redujo la jubilación máxima. Algo similar sucedió en El Salvador, donde se procedió a la implementación de un régimen general de pensiones actuarial, aunque contiene una pensión mínima cuyos fondos son administrados profesionalmente.

En varios de los países (Guatemala y Honduras) se aprobó legislación que autorizó la venta al sector privado de empresas de servicios públicos y/o la participación privada en la prestación de estos servicios junto al estado (ejemplo en generación de energía). Sin embargo, las privatizaciones de estas empresas fueron relativamente modestas si comparamos lo sucedido con otros países del hemisferio. Esto contrasta con lo verificado en el caso de empresas productoras de bienes y con entidades financieras, las cuales no enfrentaron la misma resistencia. Uno de los casos en los cuales este proceso se verificó con mayor intensidad fue Costa Rica, donde se vendieron la mayoría de las empresas agrupadas bajo el paraguas de CODESA así como algunas entidades financieras. Algo similar ocurrió en el caso de Nicaragua con las firmas agrupadas en CORNAP, vendiéndose o devolviéndose a sus antiguos dueños propiedades que habían sido estatizadas durante la década del 80.

2.2.3 Reestructuración de la deuda pública y el dividendo de la Paz

El proceso de reestructuración de la deuda externa fue extenso, desarrollándose a lo largo de casi dos décadas. Los primeros ejercicios abarcaron acreencias privadas y fueron objeto de mecanismos innovadores, principalmente en el caso de Costa Rica en el cual se canjeó deuda para preservar el medio ambiente. El sobre-endeudamiento con el cual emergieron varios de los países centroamericanos de la década del 80, así como la necesidad de contribuir a la consolidación del proceso de paz en la subregión, incentivó las iniciativas de alivio de deuda bilateral. En el caso de Nicaragua y Honduras la cancelación de las obligaciones externas se extendió a los compromisos concesionales de estos países con el BID, Banco Mundial y FMI a través de las iniciativas de alivio de deuda de Países Pobres Muy Endeudados I y II, y de la recientemente aprobada Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (HIPC y MDRI, en sus siglas en inglés respectivamente).

Por último, un elemento estructural adicional que debe mencionarse, y que posiblemente no haya tenido la atención en la literatura que se merece, es el derivado del proceso de paz que se verificó en dos de los países de la subregión. Durante la mayor parte de la década del 80, El Salvador y Nicaragua destinaron una parte significativa de sus

2.3 La reforma tributaria como foco de la reforma económica

Como vimos en los párrafos precedentes, la reformulación de la estrategia de desarrollo estuvo acompañada por la renovación de instrumentos de política económica, ajustándolos a los nuevos objetivos de la misma. En el campo impositivo, esta renovación se materializó a través de reformas que han llevado a conformar un sistema tributario relativamente homogéneo en América Latina y el Caribe. En los próximos párrafos presentaremos los lineamientos generales de las reformas tributarias implementadas en la mayoría de los países de la subregión¹⁰.

2.3.1 *Cambios en el sistema tributario*

Los efectos del sistema tributario sobre la asignación de recursos fueran considerados de segundo orden frente al objetivo de suficiencia de recursos durante el período que rigió el modelo de economía cerrada con fuerte intervención estatal. Esta visión de la tributación, de naturaleza fundamentalmente estática, cedió posiciones con la reformulación de la estrategia de desarrollo, apareciendo una mayor preocupación por los efectos de la tributación sobre la asignación de recursos y consecuentemente sobre el crecimiento económico. Así, la reforma tributaria ocupó un papel destacado en la agenda de política económica desde principios de los noventa, ocurriendo de manera simultánea con los cambios en la apertura comercial y antecediendo en la mayoría de los casos a las otras reformas económicas, tales como las del sector financiero, privatizaciones y a la seguridad social¹¹.

Las reformas tributarias estuvieron caracterizados por tres rasgos: (i) la búsqueda de neutralidad; (ii) la racionalización del sistema impositivo, tanto en el campo de la política como en el de la administración; y (iii) la menor importancia otorgada a cuestiones de equidad, principalmente en su dimensión vertical. Un cuarto elemento común que debe mencionarse por aparte es la suficiencia de recursos. De este modo, la reforma tributaria

¹⁰ Esta sección se basa en Bès (1996)

¹¹ Si bien el pobre desempeño económico de las propias economías latinoamericanas es el factor principal que desencadenó los cambios en el área tributaria, los acontecimientos internacionales en materia tributaria, en particular la reforma impositiva de Estados Unidos de 1986, tuvieron una importante influencia en el diseño de las reformas. La interdependencia de las políticas tributarias nacionales en el contexto de creciente globalización económica llevó a armonizar los sistemas impositivos de los países exportadores de capital con la de los países receptores de inversión extranjera.

tuvo que satisfacer dos restricciones. Por un lado debía ser consistente con las reformas estructurales que comenzaban a ser implementadas y por el otro debía aportar la sostenibilidad desde el punto de vista fiscal a la política de estabilización aplicada por los países. Un resumen de las reformas aplicadas en los sistemas tributarios de los países analizados se presenta en el Cuadro 3.

El objetivo de neutralidad buscó reducir tanto las distorsiones que generaba en la economía el tratamiento preferencial recibido por algunos sectores, como los desincentivos que el sistema impositivo vigente inducía en los agentes económicos, principalmente respecto de las decisiones de trabajo-ocio y consumo-ahorro. El cumplimiento de este objetivo de la reforma tributaria se materializó en cuatro fuentes: (i) la pérdida de importancia relativa de los gravámenes del comercio exterior; (ii) la tendencia a extender las bases imponibles y uniformar las alícuotas; (iii) la reducción de los niveles de las alícuotas en el impuesto a la renta; y (iv) la participación creciente de los impuestos sobre los consumos a expensas de la tributación directa.

Como ya fuera mencionado, el abandono del modelo de sustitución de importaciones motivó la reducción de los niveles y de la dispersión de los aranceles de importación así como la supresión de los derechos de exportación vigentes en muchos de los países de la subregión, los

Cuadro 5				
Participación de los Impuestos Sobre el Comercio Exterior en el Total de Ingresos Tributarios				
En porcentajes	1990	1995	2000	2005
Costa Rica	27,8	24,7	8,1	8,5
El Salvador	22,4	17,8	9,9	8,5
Guatemala	21,7	23,8	13,7	16,8
Honduras	38,6	26,3	14,0	8,1
Nicaragua	15,8	25,1	30,0	6,6
Panamá	22,0	27,7	18,1	26,4
Rep. Dominicana	38,7	29,1	36,9	8.1 (*)

(*) El dato corresponde al año 2007.
Fuentes: cálculos propios en base a CEPAL

cuales gravaban fundamentalmente a la producción primaria. Esto generó un reajuste profundo en el financiamiento del sector público en los países de la subregión, con consecuencias importantes sobre el funcionamiento del sector real en sus economías originado en el cambio resultante en los precios relativos. Como se ve en el Cuadro 5, la participación de los impuestos sobre el comercio exterior en el total de ingresos

tributarios se redujo fuertemente en los países analizados con excepción del caso de Panamá, a pesar que este país también encaró reformas en el área comercial. En la República Dominicana continuó reduciendo el peso de los aranceles hasta el año pasado.

La extensión de las bases de los gravámenes y la mayor uniformidad de las alícuotas persiguieron minimizar las consideraciones tributarias en las decisiones de los agentes, tanto respecto a los sectores económicos como a los factores de producción empleados en ellos. Paralelamente, la reducción de la alícuota promedio y de sus valores marginales permitió contrarrestar el incentivo al ocio y a la evasión, derivada de valores elevados de esta variable en el impuesto a la renta.

El objetivo de neutralidad se reflejó en la profunda racionalización del sistema tributario, tanto en el plano normativo como en la administración de los gravámenes. En este sentido, la reforma fue instrumentada a partir de la eliminación de literalmente cientos de impuestos cuya contribución a la recaudación era insignificante, y su reemplazo por un número reducido de gravámenes, con la preponderancia de la tributación indirecta, extensión de la base imponible y uniformidad de alícuotas ya comentadas. Una gran cantidad de bienes y servicios fueron gravados principalmente a través del impuesto al valor agregado y en menor medida por el impuesto a los consumos específicos, observándose una fuerte concentración de la recaudación en estos gravámenes y en el impuesto a la renta.

El objetivo de simplicidad que tuvo la reforma fue complementado por una profunda modernización en el plano administrativo. Esto representó un cambio con lo realizado por la mayoría de los países de la región en el pasado, cuando el esfuerzo de modernización del sistema tributario priorizó la reproducción de la política tributaria vigente en los países desarrollados sin un impulso correspondiente en la implementación de la misma.

2.3.2 *Los avances en la administración tributaria*

Al comenzar la década del 90, la mayoría de las administraciones tributarias de la región estaban organizadas funcionalmente, habiendo abandonado la estructura por impuestos prevaleciente en el pasado. Las funciones básicas de estas entidades (atención al

contribuyente, registro, recaudación, fiscalización, cobranza y jurídica), fueron racionalizadas y sometidas a intensos procesos de re-ingeniería tendientes a facilitar tanto el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, como la detección del incumplimiento por parte de la administración tributaria.

La concentración de la recaudación, donde hasta el 5% de los contribuyentes representa frecuentemente alrededor del 80% de la recaudación, llevó a enfocar la modernización institucional a través de la estrategia de segmentación del universo de contribuyentes. De este modo, la mayoría de los países crearon dependencias especiales para el seguimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de mayor significado económico, las cuales incluyen instalaciones para cobrar los gravámenes. Esto permitió la introducción de nuevas técnicas y procedimientos, posibilitando la verificación de su funcionamiento en escala de laboratorio antes de su difusión al resto de la administración.

En la práctica la alta productividad que tienen los recursos asignados al seguimiento de los contribuyentes de mayor significación económica, así como las urgencias fiscales de muchos de los países de la región, han hecho que se postergue la modernización del resto de la administración tributaria. Esto causa una discriminación indeseada entre los contribuyentes, ya que la ausencia de recursos para administrar el cumplimiento de las obligaciones tributarias del 95% de ellos genera inequidad respecto al pequeño grupo restante que se convierte de hecho en el único cuyas obligaciones son monitoreadas con una cierta frecuencia.

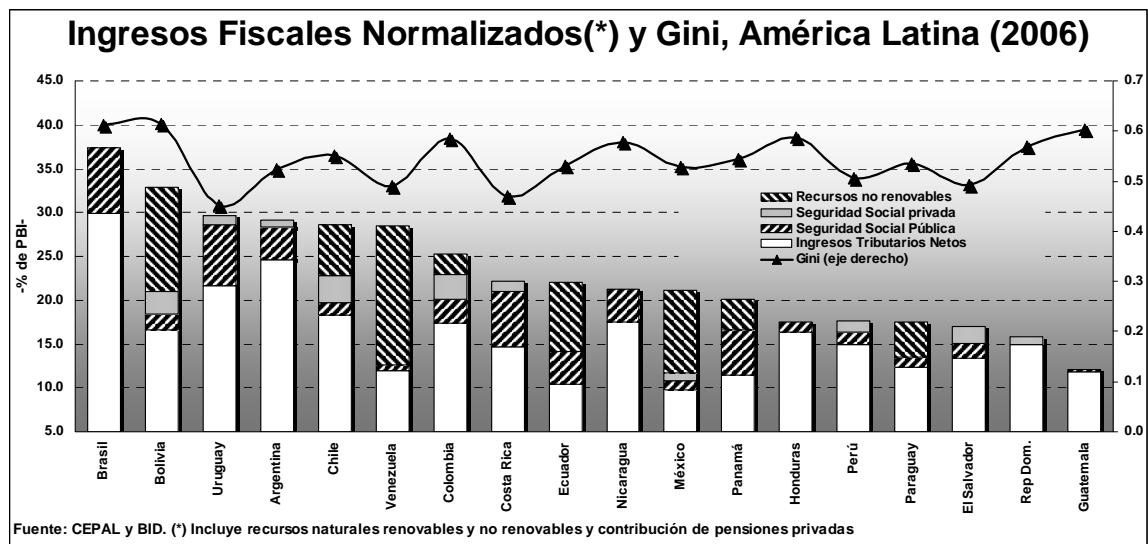
Paralelamente, la mayoría de los países emplearon sistemas presuntivos para facilitar la determinación de las obligaciones tributarias de grupos de contribuyentes de costosa fiscalización y menor significado económico. El costo asociado a la administración de este segmento de contribuyente se suma al grado de informalidad existente en muchas de las economías analizadas, lo cual explica los resultados modestos alcanzados con este segmento de contribuyentes. Sin embargo, la experiencia ha sido que la

implementación de estos esquemas ha fomentado el “enanismo” fiscal, generando problemas de administración del universo de contribuyentes, tanto de evasión como de elusión, en particular en el impuesto a la renta personal.

2.3.3 La estructura tributaria resultante

Si bien Centroamérica ha realizado un esfuerzo tributario muy importante, sus ingresos fiscales son todavía muy bajos aún para estándares latinoamericanos¹². Tal como luce en la Gráfica 2, los cinco países estudiados están debajo de la media de la región (21.5%) y su promedio es más de 20% menor. Sin embargo, cuando se compara solamente la presión impositiva, la media de los países estudiados (14.5%) es tan sólo 10% menor que la de Latinoamérica, en particular por carecer de ingresos fiscales directos provenientes de recursos naturales, excepto Panamá que los tiene renovables por el Canal, y por tener un menor recaudo de contribuciones al sistema de pensiones.

Gráfica 2



Algunas características de la evolución y el nivel actual de los ingresos tributarios se comentan a continuación. En primer lugar, en algunos países hubo un esfuerzo tributario significativo. El aumento de la recaudación total promedio respecto del PIB se presenta en el Cuadro 7.

¹² Para una mejor comparación del esfuerzo fiscal, se considera conveniente considerar una definición “normalizada” de ingresos que incluya el total de ingresos tributarios, los ingresos por recursos no renovables y renovables, y las contribuciones a la Seguridad Social, tanto pública como privada.

En segundo término, la carga tributaria sigue siendo dispareja, variando de tasas superiores al 20% para Costa Rica y Nicaragua a cercanas a la mitad en el caso guatemalteco. También el esfuerzo tributario fue disparejo desde Nicaragua, que partiendo de niveles bajísimos duplicó sus ingresos fiscales a Panamá, que los aumentó en menos de 10%.

Tercero, si bien la participación relativa de los impuestos directos e indirectos no ha cambiado sustancialmente y se mantiene la relación de aproximadamente 1 a 4, se verifican cambios importantes dentro de la tributación indirecta en el último quinquenio. El punto de partida de estos cambios corresponde a la disminución relativa de los impuestos sobre el comercio exterior en el total, que caen un 25%¹³.

En cuarto lugar, los pilares tributarios¹⁴, IVA e impuesto a la renta, se han fortalecido en estos tres lustros y representan entre un 50% y un 80% de los ingresos tributarios del Gobierno Central.

Cuadro 6						
Composición de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central						
en porcentaje						
	Impuestos a la Renta	IVA	Selectivos al Consumo	Comercio Internacional	Resto Indirectos	Total
Costa Rica	28.6	37.6	25.7	7.9	0.2	100.0
El Salvador	30.4	52.9	3.9	9.6	3.1	100.0
Guatemala	27.6	45.6	11.7	13.4	1.6	100.0
Honduras	25.2	36.2	28.8	9.8	-	100.0
Nicaragua	24.8	41.8	26.2	7.1	0.1	100.0
Panamá	49.5	14.8	13.5	18.8	3.5	100.0
Rep. Dominicana	25.7	26.2	22.0	25.3	0.9	100.0

Nota: Datos corresponden al promedio 2001-2005 y excluyen Seguridad Social
Fuente: cálculos propios en base a CEPAL

Esto ha hecho que la responsabilidad de administrar los ingresos tributarios se haya extendido desde las administraciones aduaneras hacia las de impuestos internos. Así mismo,

¹³ Esta caída será más importante en los dos años siguientes con la fuerte reducción de la Comisión Cambiaria en República Dominicana.

¹⁴ Siguiendo a Barreix y Roca (2007), se define como pilar tributario a aquel impuesto capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base amplia, lo que refuerza su neutralidad y elasticidad. Sobre este punto, se volverá más adelante.

se ha expandido el universo de contribuyentes, de un número relativamente pequeño de importadores y exportadores localizados geográficamente en los puertos, a un número más grande de agentes económicos con mayor dispersión geográfica. Por último, de manera incipiente se están incorporando los servicios a la base imponible.

A pesar de la mayor complejidad administrativa resultante, lo cierto es que la racionalización del sistema impositivo, con la eliminación de un número importante de impuestos selectivos al consumo y su reemplazo por tributos de bases más amplias y menor dispersión de alícuotas, representó un ahorro importante de recursos para las administraciones tributarias.

Cuadro 7					
Ingresos Impositivos del Gobierno Central como porcentaje del PIB					
	Promedios del Período			Incremento	Incremento
	1990/1994	1995/1999	2000/2005	95/99 vs 90/94	00/05 vs 90/94
Costa Rica	11.3%	11.9%	12.8%	0.7%	1.5%
El Salvador	9.2%	11.3%	11.3%	2.1%	2.2%
Guatemala	8.6%	9.8%	11.3%	1.2%	2.7%
Honduras	15.2%	15.7%	16.5%	0.5%	1.3%
Nicaragua	10.9%	13.6%	14.8%	2.7%	3.9%
Panamá	10.6%	10.6%	9.0%	0.0%	-1.6%
Rep. Dominicana	10.0%	11.4%	13.2%	1.4%	3.2%
Nota: Excluye Seguridad Social					
Fuente: Cálculos propios en base a CEPAL					

Hubo un cambio en la preocupación por temas de equidad en el modelo tributario resultante, manifestada a partir de la elevada participación de los impuestos indirectos en la composición de la recaudación en relación a la tributación directa. Si bien existe consenso respecto a la pérdida de importancia de la dimensión vertical de la equidad, estas críticas no toman en cuenta tres factores: (i) la tendencia mundial en materia tributaria, la cual hizo necesario armonizar las alícuotas a fin de no desestimular la inversión extranjera; (ii) la escasa recaudación del impuesto a la renta en el período previo a la reforma, ya sea por la generalización de exenciones e incentivos como por el elevado incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, derivadas de las debilidades de la

administración tributaria y (iii) la eliminación del impuesto inflacionario, el tributo más regresivo que existe, como consecuencia de las políticas de estabilización a partir de los años 90. Por el contrario, hubo un avance importante en la dimensión horizontal de la equidad, en la medida en que la mayor neutralidad aseguró que grupos de similares capacidades contributivas comenzaran a tributar niveles similares de impuestos.

En resumen, si bien el esfuerzo tributario permitió darle sostenibilidad a la política fiscal y contribuyó a la estabilidad macroeconómica, surge a primera vista el problema de la suficiencia de recursos¹⁵. En particular, la carga impositiva de estos países no resulta suficiente para atender las necesidades de desarrollo de los mismos ni para encarar mínimas políticas de distribución del ingreso y de combate a la pobreza como veremos en la próxima sección.

2.3.4 Los desafíos del sistema tributario

Se puede esperar que los países analizados encaren reformas de segunda generación en sus sistemas tributarios en los próximos años¹⁶. Existen diversos motivos para esto, entre los cuales se debe mencionar al hecho que los países requieren un volumen mayor de recursos para implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo con inclusión social demandado por sus ciudadanos. Asimismo, si bien las cuentas fiscales han mejorado, la rigidez del gasto y el nivel de endeudamiento relativamente elevado de varios de estos países llevan a la necesidad de aumentar los ingresos fiscales. Adicionalmente, los compromisos internacionales de los países con la Organización Mundial del Comercio obligarán a ajustes importantes en la tributación directa, con la eliminación de exoneraciones del impuesto a la renta de empresas radicadas en zonas francas, así como una mayor armonización en materia de impuestos indirectos dentro de sus respectivos bloques comerciales.

En materia de la recaudación impositiva, el objetivo de mediano plazo debe ser un aumento de la carga tributaria de 3 a 4 puntos porcentuales en términos del PIB. Si bien esto requiere

¹⁵ Adicionalmente, se estima que la carga tributaria de Honduras y Nicaragua como porcentaje del PIB posiblemente resulte sobre-estimada debido a la sub-estimación de las cuentas nacionales en ambos países.

¹⁶ Este análisis se basa en Agosin et al (2005)

ajustes en varios impuestos, resulta evidente que el impuesto a la renta debe encabezar cualquier esfuerzo para aumentar la recaudación debido a su baja participación en la carga tributaria total. Para este fin se deberá ampliar su base, incluyendo las rentas financieras, y adoptar un criterio de renta territorial más amplio, que abarque a las rentas pasivas de capital obtenidas por personas naturales en el exterior, dando el mismo tratamiento al ahorro externo y al doméstico. Es probable que un mayor esfuerzo en la ampliación de la base de renta empresarial –eliminación de incentivos otorgados en base a externalidades no comprobadas- se vea compensado parcialmente con la tendencia internacional de reducción de tasas. Por ello se vuelve crítico el diseño de la imposición personal en una región donde su rendimiento alcanza sólo al 1% del PIB cuando el ingreso del decil más pudiente supera en promedio el 40% del ingreso total. Cabe esperar también una mayor colaboración entre las administraciones tributarias locales y entre estas y la de EEUU, país con el cual todas estas naciones están fuertemente integradas en el plano comercial y financiero.

Paralelamente, la necesidad de fortalecer el proceso de descentralización en estos países permite anticipar una mejora en el diseño y administración de los impuestos sobre los bienes inmuebles, tanto urbanos como rurales. La recaudación de estos tributos es muy baja, en ningún caso supera el 0.3% del PIB, estimándose que sería posible duplicar este porcentaje sin mayor dificultad.

Por su parte, no es de esperar una contribución significativa por los impuestos selectivos. En primer lugar, los selectivos son un complemento pero no un pilar tributario (ver sección 3.3). Su recaudación en promedio oscila en el 2.5% del PIB, con cuatro países que superan el 3% (Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) por lo que no puede esperarse más que un aumento adicional del orden del 0.5% del PIB. En segundo término, porque, como se verá, dichos impuestos son regresivos; finalmente, porque aumentar su recaudación traería problemas de contrabando.

También se deberán realizar ajustes adicionales en la tributación indirecta, principalmente en el caso del impuesto al valor agregado (IVA). Existe margen para una ampliación de la base imponible y eventualmente una elevación de la alícuota vigente, pero vencer la

resistencia de un aumento en este impuesto sólo será posible en la medida que la sociedad perciba que el destino de los recursos tiene un fuerte foco en el combate a la pobreza y la exclusión¹⁷. No se deben esperar cambios significativos en el plano de los impuestos selectivos al consumo, con la posible excepción de los gravámenes a los combustibles asociados a cuestiones de cambio climático.

Por último, Centroamérica ha avanzado mucho en el proceso de integración y tiene por objetivo de medio plazo conformar una unión aduanera. Esto presenta el reto de compatibilizar la tributación indirecta, en especial los selectivos y el IVA, y sobre todo, de la coordinación de las administraciones tributarias, en especial en la gestión aduanera. Estos avances son imprescindibles para lograr la libre circulación de bienes y servicios.

2.4 La evolución del gasto público

Centroamérica, Panamá y República Dominicana han hecho un importante esfuerzo en materia de gasto social en los últimos quince años de consolidación de la democracia. En efecto, el aumento del gasto total como proporción del PIB fue de 9%, pero el crecimiento del gasto público social (GPS) alcanzó un 35%. Este cambio significativo en la composición del gasto total, privilegiando el GPS, se refleja también en su incremento medido en términos *per capita*, en dólares de 2000, que alcanza un 83% en quince años (Cuadro 8), aunque reconociendo su bajo nivel. En el mismo período, el crecimiento del GPS promedio de Latinoamérica fue de 51.3%¹⁸. Este esfuerzo muestra claramente la prioridad que asignó el proceso democrático a mitigar las urgentes necesidades insatisfechas de infraestructura social en la subregión.

No obstante, y dado que los niveles de partida fueron muy bajos, la brecha de la subregión con Latinoamérica es aún significativa. En 1990, Latinoamérica tenía un gasto total y un GPS en términos de PIB superior a la subregión en un 40% y 55%, respectivamente. El GPS

¹⁷ Este tema será retomado en la sección 3.

¹⁸ El promedio ponderado de 1990 a 2005 del GPS, en dólares de 2000, para Latinoamérica fue de \$445.5 y \$678.5

subregional promedio (11.4%) es todavía inferior en un 39% que el promedio latinoamericano en 2005 en términos del PIB¹⁹.

Por otra parte, tanto en la tasa de crecimiento del GPS como en su nivel actual, existen diferencias relevantes entre los países de la subregión. Por un lado, el GPS creció a una tasa anual significativamente más alta que el gasto público total salvo en Costa Rica y Panamá, que son los países más maduros en términos de protección social y donde el crecimiento de ambos ítems fue casi igual.

	Costa Rica ^{a/}		Guatemala ^{b/}		Honduras ^{b/}		Nicaragua ^{c/}		Panamá ^{d/}		Rep.Dom. ^{b/}		El Salvador ^{b/}	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2004*	1990	2005	1990	2005
Gasto Total	22.9	25.7	11.5	13.7	20.2	19.8	23.6	23.2	25.5	29.9	10.5	16.7	13.6	14.6
GPS	16.1	17.1	3.5	6.5	7.7	11.4	7.9	13.6	13.9	15.7	4.7	7.6	4.7	8.0
Educación	4.1	5.4	1.6	2.5	4.3	7.6	3.1	4.9	3.6	3.8	1.3	2.2	1.9	3.0
Salud	5.0	4.9	0.9	1.0	3.1	3.4	3.1	3.5	4.0	5.6	1.1	1.5	1.0	1.6
Seg. Social	5.2	5.3	0.8	0.9	0.4	0.3	0.9	2.4	5.5	5.4	0.5	1.3	0.8	2.2
Vivienda	2.0	1.6	0.1	2.1	0.0	0.1	0.8	2.9	0.9	0.9	1.8	2.6	0.9	1.2

* Último Dato. a/ Sector Público; b/ Gobierno Central; c/ Gobierno Central Presupuestario; d/ SPNF

Por otro lado, y respecto al nivel actual, el coeficiente de variación (desvío típico sobre media) del gasto en pensiones es muy alto, más de 0.8. Mientras que Costa Rica y Panamá sirven pensiones por cerca de 5.5% del PIB, un 20% superior al promedio latinoamericano, El Salvador y Nicaragua abonan cerca de la mitad, en tanto Guatemala y Honduras pagan menos de un 20% de los primeros.

(US\$ constantes de 2000)			
País	1990	2005	Var. %
Costa Rica ^{a/}	504	774	54
Guatemala ^{b/}	45	103	129
Honduras ^{b/}	68	119	75
Nicaragua ^{c/}	48	95	98
Panamá ^{d/e/}	448	724	62
Rep. Dom. ^{b/}	81	225	178
El Salvador ^{b/f/}	76	124	63
Prom Pond	127	232	83

a/ Sector Público; b/ Gobierno Central; c/ Gobierno Central Presupuestario; d/ SPNF; e/ Dato 2004; f/ Dato 1993.

¿Cuáles fueron los resultados de este aumento del GPS? En primer lugar, estos esfuerzos se reflejaron en una reducción de los guarismos de indigencia y pobreza de todos los países,

¹⁹ Respecto a los países desarrollados es un 50% inferior.

con excepción de República Dominicana. Pese a ello, los indicadores siguen siendo muy preocupantes y permanecen muy altos aún si se comparan con el promedio latinoamericano (Cuadro 10), que está lejos de ser ejemplar.

Cuadro 10				
Magnitud de la Pobreza y la Indigencia (1990 y 2005)				
País	Bajo la línea de la pobreza		Bajo la línea de indigencia	
	1990	2005	1990	2005
Costa Rica	26.3	21.1	9.9	7.0
El Salvador ^{a/}	54.2	47.5	21.7	19.0
Guatemala ^{b/}	69.4	60.2	42.0	30.9
Honduras ^{c/}	80.8	71.5	60.9	49.3
Nicaragua ^{d/}	73.6	69.3	48.4	42.4
Panamá	n.d.	33.0	n.d.	15.7
Rep. Dom. ^{e/}	46.9	47.5	22.1	24.6
América Latina	48.3	39.8	22.5	15.4

Fuente: CEPAL. a/ años 1995 y 2004; b/ años 1989 y 2002; c/ año 2006; d/ años 1993 y 2001; e/ años 2000 y 2006

En segundo lugar, y en relación a la salud, algunos indicadores como la esperanza de vida y la mortalidad infantil (Cuadro 11) presentan una mejora sin fisuras.

Cuadro 11				
Esperanza de Vida al Nacer (años) y Mortalidad Infantil				
(menores de 1 año cada 1,000 nacidos vivos)				
País	Esperanza de Vida		Mortalidad Infantil	
	1990-1995	2000-2005	1990-1995	2000-2005
Costa Rica	76.2	78.1	14.5	10.5
El Salvador	67.1	70.6	40.2	24.6
Guatemala	63.6	68.9	54.8	38.6
Honduras	67.7	71.0	43.0	31.2
Nicaragua	66.1	70.8	48.0	26.4
Panamá	72.9	74.7	27.0	20.6
Rep. Dom.	69.1	71.2	47.6	34.9
América Latina	69.0	71.9	39.2	27.7

Fuente: CEPAL.

Es de destacar la reducción significativa en la disminución de la mortalidad infantil, lo que demuestra el esfuerzo realizado, en especial por los países que estaban más rezagados. Inclusive, con alguna excepción, comienzan a aproximarse al promedio regional, aunque la cifra de mortalidad infantil siga siendo alta a nivel internacional. De todas formas, la subregión refleja un avance en la cobertura efectiva de la atención primaria de salud, en

especial en actividades preventivas (atención prenatal, vacunación, etc.), aunque muy lejos del seguro universal de protección.

Pese a estos avances, las diferencias en la falta de atención de la salud por niveles de ingreso son muy relevantes. Petrei y Ratner (2007), en base a las respuestas incluidas en las Encuestas de Hogares, determinaron las causas de la falta de atención clasificándolas en los costos del servicio, los inconvenientes del transporte y el deterioro de la calidad. Así observan que estos factores afectan en forma muy desigual a la carencia de atención de salud según los niveles de ingreso.

En materia de educación, la reducción del analfabetismo ha sido relevante, más de un 36% en una década y media (Véase Cuadro 12, sector izquierdo). A su vez, las tasas de matriculación comienzan a aproximarse al promedio regional, aunque la brecha aumenta cuanto más alto el nivel de enseñanza (Cuadro 12, sector derecho). Inclusive llama la atención que ninguno de los países alcanza al promedio latinoamericano en educación secundaria.

Cuadro 12						
Evolución de las Tasa de Analfabetismo y Matriculación por Nivel de Enseñanza						
Tasa de Analfabetismo: población de 15 años y más			Tasas de Matriculado por Nivel de Enseñanza (año 2005, % de población)			
País	1990	2005	País	Primario	Secundario	Terciario
Costa Rica	6.1	3.8	Costa Rica	96.5	55.9	25.3
El Salvador	27.6	18.9	El Salvador	94.5	54.9	20.1
Guatemala	39.0	28.2	Guatemala	93.5	35.4	9.1
Honduras	31.9	22.0	Honduras	91.9	43.5	17.2
Nicaragua	37.3	31.9	Nicaragua	87.0	42.8	18.5
Panamá	11.0	7.0	Panamá	98.5	63.8	43.9
Rep. Dom.	20.6	14.5	Rep. Dom.	80.5	53.3	34.5
América Latina	14.9	9.5	América Latina	93.9	69.6	30.1

Fuente: CEPAL

Pese a que la oferta de enseñanza pública es gratuita, hay costos asociados a la misma, como los de mantenimiento y transporte del individuo, materiales de estudio y el costo de oportunidad por los ingresos potenciales que el individuo deja de percibir al asistir a los centros de enseñanza. De acuerdo a Petrei y Ratner (2007), este costo es parte de la

explicación de que la deserción sea crecientemente dispar en perjuicio de los estratos de menores ingresos. En efecto, las tasas de escolaridad, medidas como porcentaje enrolados del total de cohortes, en educación primaria son similares para todos los niveles de ingreso. Sin embargo, para la educación universitaria se observan tasas muy bajas de participación en los primeros quintiles, salvo Costa Rica, con diferencias marcadas respecto a los otros quintiles (Cuadro 13). Este factor influye no sólo en la calidad de la mano de obra sino también en la desigualdad de oportunidades.

Cuadro 13						
Tasas Netas²⁰ de Escolaridad Niveles Primario y Terciario: Países Seleccionados						
Tasas Netas de Escolaridad de 7 a 12 años (nivel primario)						
Quintil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1	0,97	0,86	0,72	0,88	0,81	0,91
2	0,98	0,93	0,75	0,92	0,85	0,96
3	0,99	0,94	0,84	0,94	0,89	0,96
4	1,00	0,96	0,92	0,98	0,93	0,99
5	1,00	0,98	0,97	0,99	0,97	1,00
Tasas Netas de Escolaridad de 19 a 25 años (nivel terciario)						
1	0,36	0,08	0,04	0,09	0,07	0,10
2	0,20	0,10	0,05	0,11	0,12	0,17
3	0,27	0,13	0,06	0,16	0,18	0,26
4	0,34	0,21	0,12	0,22	0,28	0,36
5	0,54	0,35	0,31	0,42	0,36	0,52
Tasas Netas de Escolaridad expresadas en porcentaje de cohortes						
Fuente: Petrei y Ratner (2007)						

El progreso de la subregión en la reducción del analfabetismo ha sido especialmente destacable cuando se considera su demografía y la escasez de recursos, y no es exagerado asociarlo al proceso de pacificación vivido en muchos de estos países y a la consolidación de la democracia.

Finalmente, respecto a las pensiones, como se observa en el Cuadro 14, con las excepciones de Costa Rica y Panamá, la cobertura es baja tanto en los contribuyentes - menos de 1 de

²⁰ Consideran la suma de los servicios educativos públicos y privados y reflejan las bajas en casos tales como iniciación tardía y tasas de repetición.

cada 3 de la Población Económicamente Activa (PEA)-, como en los beneficiarios a nivel individual -algo más de 1 de cada 3-. Sin embargo, en los restantes países analizados no supera el 20%, evidenciando problemas muy graves de cobertura. Esto hace que la subsistencia de los mayores de 65 años dependa de la solidaridad familiar (Ver Cuadro 14).

Cuadro 14					
Pensiones: Cobertura y Contribuyentes (%)					
	Año	Contribuyentes/Población Económicamente Activa	Beneficiarios/Población mayor a 65 años	Def (1)	(Def (2)
Costa Rica	2006	62.7	41.3	74.4	75.2
El Salvador	2005	29.1	16.2	20.8	50.7
Guatemala	2006	26.8	15.4	20.1	58.7
Honduras	2006	20.1	5.3	7.1	54.5
Nicaragua	2005	18.5	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	2006	46.2	41.5	47.6	69.4
Rep. Dom.	2005	16.7	12.9	16.4	44.6
América Latina		32.7	35.2	43.3	69.8
(1) Porcentaje de personas de más de 65 años que viven en un hogar en donde al menos una persona recibe beneficios.					
(2) Porcentaje de personas de más de 65 años que viven en un hogar en donde al menos una persona recibe beneficios de pensiones o que una persona mayor de 65 años está ocupada.					
Fuente: Rofman, Lucchetti y Ourens (2008)					

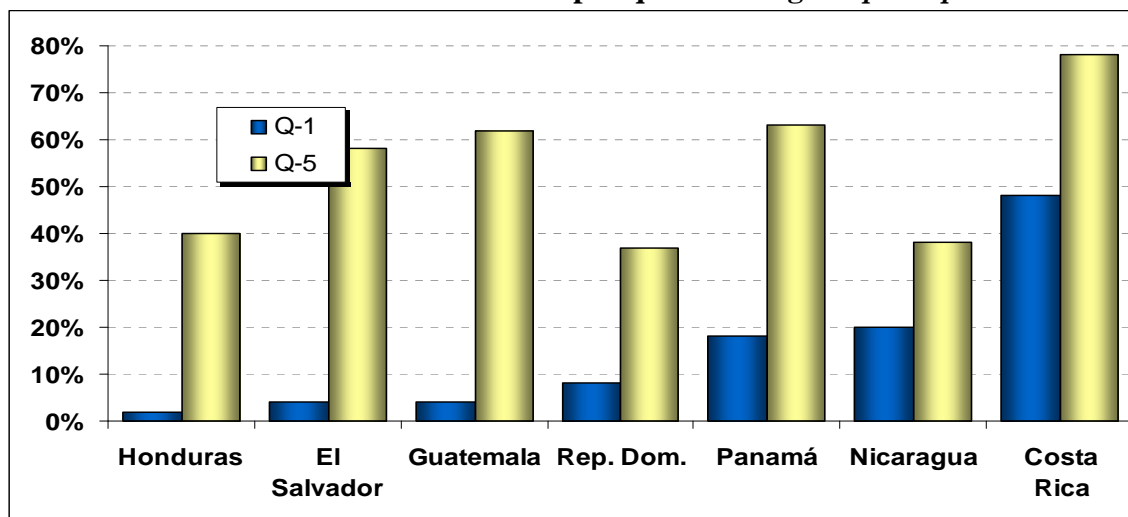
De acuerdo a Rofman et al (2008), la disparidad de la cobertura de los beneficiarios depende de los niveles de ingreso. El quintil más alto está cubierto en más del 60% en tanto el de menor renta menos del 20% (Gráfica 3). En el mismo sentido, estos autores encuentran que en 2005-2006²¹ la cobertura alcanzaba a 62% de los que accedieron a la universidad y sólo al 25% de los que tenían primaria. Esta “fragmentación” de la cobertura de riesgos (aportes) y beneficios se repite en los esquemas de Seguridad Social de América Latina, en particular en los sistemas de pensiones; ha llevado a Lindert *et al* (2006) a hablar de estados de bienestar “truncados”, y está asociada a la informalidad de la economía y, particularmente, de los mercados laborales de la región.

Sin embargo, es menester recordar que en la prestación por pensiones es difícil distinguir qué parte constituye impuesto o subsidio y qué parte es una compensación actuarial equivalente a los aportes ahorrados durante la vida activa del individuo.

²¹ En este caso, se excluye a Nicaragua.

Finalmente, puede acotarse que las modificaciones de transición de los regímenes de solidaridad a los de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión, por ejemplo de administración privada en El Salvador o mixtos como en el caso de Costa Rica, no han tenido impactos significativos ni en el nivel de cobertura global ni en la distribución de la misma por niveles de ingreso, siendo que en su caso han sido moderadamente regresivos (Mesa-Lago, 2004). Ambos factores, más el continuo envejecimiento de la población, permiten inferir que en la subregión, las finanzas públicas serán paulatinamente presionadas para cubrir un mínimo vital de pensiones con amplia cobertura financiado por impuestos generales.

Gráfica 3
Tasas de Cobertura de la PEA por quintil de ingreso *per capita*



Fuente: Rofman, Lucchetti y Orens (2008)

2.5 Rigidez fiscal

El presupuesto nacional, complementado por los subnacionales, es el instrumento fundamental para llevar a cabo los planes de desarrollo y atender los problemas coyunturales. Para ello, es fundamental que tenga flexibilidad, es decir grados de libertad para asignar los recursos. Sin embargo, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados existen pre-asignaciones de recursos a determinados gastos que limitan la aplicación de la política fiscal deseada, condicionando la composición del gasto o su financiamiento.

Estas rigideces provienen de intereses políticos (Kraan, 1984) en programas “prioritarios”, que van desde infraestructura física (que es natural, por tener una secuencia de inversiones de más de un período) a la provisión de financiamiento de servicios “meritorios” (como salud o educación), pasando por la protección de grupos de interés (tan diversos como los indigentes, un sector económico, una región o un emprendimiento privado). Es por ello que Alesina y Perotti (1996) afirman que los países en desarrollo se endeudan a lo largo de todo el ciclo, sin solución de continuidad, con el objetivo de obtener fondos que puedan ser utilizados, con discrecionalidad, en los programas que el gobierno de turno considera estratégicos a su plan.

Existen varias opciones metodológicas para clasificar las rigideces fiscales. Algunas se refieren al orden jerárquico de la norma, dividiéndolas en constitucionales, legales, etc. Otras califican según la intensidad de las mismas, en rigidez alta, media y baja. ICEFI (2007 c) utiliza una metodología comprehensiva basada en el rasgo dominante de la rigidez —que va del principio del beneficio a las restricciones macroeconómicas—. Adicionalmente, en su clasificación el ICEFI incluye la intensidad y el monto estimado de la misma en determinado período.

Si bien no corresponde profundizar en este aspecto, consideramos útil clasificar las restricciones fiscales según su grado de exigibilidad. Así, distinguimos tres niveles de restricción. La mayor rigidez proviene de las deudas contraídas por el Estado, en particular la financiera y la intergeneracional (pensiones), que representan gastos comprometidos luego de los cuales resulta un *ingreso fiscal disponible*, que será analizado en la siguiente subsección. En segundo lugar, y representando un grado de exigibilidad menor, siguen las restricciones establecidas por la Constitución o la Ley que se refieren a (i) rentas afectadas, (ii) prestaciones comprometidas (educación) pero cuyos niveles de ejecución dependen de la existencia de ingresos —como son los ingresos fiscales afectados-, y (iii) niveles de erogaciones -estatutos de salarios- que el Presupuesto puede modificar en cierto grado. Por último, las rigideces políticas que derivan de acuerdos, en general con grupos de poder —por

ejemplo, nivel de inversión en determinada función estatal, o compromisos coyunturales en determinados egresos-.

2.5.1 *El ingreso fiscal disponible, la restricción primaria*

La principal rigidez fiscal corresponde a las deudas del Estado. De acuerdo con la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, el ingreso disponible de los hogares es la suma de las rentas obtenidas por los mismos menos los impuestos pagados. En términos microeconómicos, su restricción presupuestaria. De la definición nos interesa remarcar su condición de *proxy* del margen de maniobra de los hogares para satisfacer sus necesidades, en la medida que los impuestos -gastos comprometidos- ya están deducidos. Claro está, las posibilidades de endeudamiento de los hogares aumentan su margen de maniobra.

Con igual intención de aproximarnos al margen de maniobra de los gobiernos o al porcentaje “disponible” de sus ingresos, hemos decidido definir como *ingreso fiscal disponible* a los ingresos tributarios menos el gasto en Seguridad Social y el pago de intereses de la deuda pública –los gastos comprometidos-. Lo anterior no expresa un juicio de valor sobre la eficacia y calidad del gasto público. En resumen, el *ingreso fiscal disponible* es el flujo residual que queda al Estado luego de pagar el gasto de Seguridad Social y los intereses de la deuda, o sea, antes de pagar cualquier otra erogación pública, desde las retribuciones a un juez o un regulador hasta una inversión de infraestructura.

Esta será la restricción presupuestaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público (incluida la inversión). Nuevamente, y al igual que en el caso de las familias, no se está considerando aquí la posibilidad del Estado de incurrir en un nuevo déficit y, así, aumentar sus opciones de gasto. No obstante, en un contexto de ratios relativamente altos de deuda/producto y del objetivo macroeconómico declarado de conseguir la sostenibilidad de dicha deuda, parece sensato obviar este escenario, excepto en lo que corresponde al crecimiento del PIB. Tampoco se abordará en este documento un análisis de equidad intergeneracional.

En el Cuadro 15 se observa que la subregión posee el ingreso fiscal disponible más bajo de América Latina y es casi un tercio del de los países desarrollados (OCDE).

Cuadro 15				
Ingreso Fiscal Disponible (2006)				
Regiones y Países	Total Ingresos	Intereses Deuda	Gasto en Seg. Social	Ingreso Fiscal
Costa Rica	17.9	3.9	6.0	8.0
El Salvador	14.5	2.4	1.6	10.5
Guatemala	12.7	1.4	0.3	11.0
Honduras	16.1	0.8	0.8	14.5
Nicaragua	22.7	1.8	3.8	17.1
Panamá	21.8	4.2	4.4	13.2
Rep. Dominicana	18.6	3.3	0.4	14.9
<i>Sub-región</i>	<i>17.8</i>	<i>2.5</i>	<i>2.5</i>	<i>12.7</i>
Chile	22.9	1.1	6.7	15.1
México	23.4	3.1	3.6	16.7
Centroamérica	16.8	2.0	2.5	12.2
MERCOSUR	29.8	3.9	6.7	17.0
Comunidad Andina	23.6	3.2	3.4	17.0
OCDE 1/	41.5	1.3	7.0	33.3
1/ No incluye a Noruega. Fuente: CEPAL, Base de Datos Fiscal; OECD Statistic y Cálculos Propios.				

El ingreso fiscal disponible de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana muestra el estrecho margen de maniobra que actualmente tienen para atender las demandas de bienes y servicios, excluyendo los gastos comprometidos en Seguridad Social e intereses de la deuda. Más aún, la más probable evolución de las variables involucradas –presión tributaria, prestaciones de la Seguridad Social e intereses de la deuda– hace prever el mantenimiento de la restricción que esta ecuación impone. La presión tributaria admite aumentos dado que la recaudación es claramente inferior a la capacidad tributaria²²; pero, por otro lado, la globalización y la integración empujan hacia abajo la recaudación por aranceles, amenazan la base del impuesto a la renta empresarial por competencia entre países y el planeamiento tributario de las empresas. Por ejemplo, cuando en 2015, en cumplimiento de los acuerdos con la OMC, se elimine la exención de

²² Véase, por ejemplo, Piancastelli (2001).

imposición a la renta de las empresas ubicadas en Zonas Francas, ¿cómo resolverá la subregión la pérdida del incentivo? ¿Será con un acuerdo regional o con una carrera al cero que afecte a todo el impuesto a la renta?

Por otra parte, tampoco parece muy claro que el aumento del ingreso fiscal disponible pueda ampliarse a través de la respuesta automática de la recaudación a episodios de crecimiento sostenido. Más aún, estas economías presentan una alta volatilidad, son muy vulnerables a *shocks* externos y tienen acceso limitado a mercados financieros internacionales.

Por su parte, la Seguridad Social mantiene problemas serios a pesar de las reformas ensayadas en algunos países (Costa Rica y El Salvador). Como se verá más adelante, en el mediano plazo la carga fiscal deberá aumentar para cubrir el costo fiscal (pensiones mínimas, gastos de salud, etc.) generado por el envejecimiento de la población. Por último, algo similar ocurrirá con los intereses, considerando que la crisis actual hace necesario un mayor endeudamiento para financiar los mayores requerimientos fiscales.

2.5.2 *La rigidez fiscal en Costa Rica, Guatemala y Honduras*

ICEFI (2007 c) efectuó el análisis del presupuesto 2006 de estos tres países, concluyendo que en los tres casos los gastos comprometidos por normas constitucionales y legales o acuerdos contractuales superaban el 100% de los ingresos corrientes²³, por lo que las erogaciones discrecionales (sin control formal) debían financiarse con endeudamiento. Esto indica claramente la limitación a la aplicación de los planes de gobierno o los programas de desarrollo acordados, que quedan relegados al margen de la discrecionalidad presupuestal.

El trabajo muestra, por un lado, que el nivel de las rigideces es similar y que éstas tienden a debitarse de la inversión pública; pero, por otro lado, que el origen político de la asignación del gasto responde a diferentes grupos de interés y, por ende, las rigideces se diferencian en algunos gastos relevantes. En Costa Rica, una de las democracias más antiguas de América, el proceso presupuestal tiene una larga tradición de “proteger” determinados tipos de erogaciones mediante rentas afectadas. Sin embargo, ICEFI concluye que la rigidez mayor

²³ Esta estimación no incluye gastos tributarios al carecerse de una estimación confiable de los mismos.

en 2006 provenía de los servicios de deuda (sólo de intereses, 3.8% del PIB) y prestaciones de pensiones (6% del PIB, Cuadro 15). Es probable que esto obedezca a una economía con un Gasto Público Social consolidado.

En el caso de Guatemala, las restricciones provenían en buena medida de las asignaciones a municipalidades (10% de los ingresos totales) y de los aportes por impuestos con destino específico -rentas afectadas- (1.8% del PIB, cerca del 15% del total de ingresos).²⁴ Si se suman los intereses, las asignaciones constitucionales, incluidas las municipales, y las prestaciones sobre la nómina pública, totalizan más que el 50% del gasto público social en 2006. Más aún, las transferencias comprometidas, corrientes y de capital, alcanzan el 40% de los ingresos impositivos (5.3% del PIB), lo que indica la magnitud de la rigidez presupuestal.

Por último, en el caso hondureño la rigidez proviene de los “estatutos” –acuerdos salariales-, en especial en educación y salud. Es importante recordar que Honduras se benefició de una fuerte reducción del nivel (y, por ende, del servicio) de las obligaciones con instituciones financieras multilaterales, bajo el programa de alivio de deuda de Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Este beneficio fue condicionado a normas de conducta fiscal y, sobre todo, a obligaciones en programas de reducción de pobreza que privilegian la educación, la salud y la seguridad. Así, del análisis de ICEFI puede inferirse que hubo una sustitución de rigideces por la cual los fondos ahorrados por el alivio de la deuda fueron de alguna manera comprometidos al pago de sueldos en esas áreas prioritarias.

Finalmente, es interesante destacar que la investigación de ICEFI reveló que la eficiencia de las rigideces fiscales es catalogada como modesta por los técnicos pero es considerada estratégica por los legisladores, lo que de alguna manera refleja la preeminencia de ese poder en materia de política fiscal.

²⁴ Es menester recordar que Guatemala es la tercera presión tributaria (impuestos internos más contribuciones a la Seguridad Social) más baja de América Latina, y el país de menor ingreso fiscal total, excepto por Haití. (Véase Gráfica 2).

3. La desigualdad en América Central y el rol de la política fiscal

Si bien los países de América Latina no encabezan el *ranking* de pobreza mundial, diversos estudios confirman que la región ocupa el primer lugar en cualquier lista de desigualdad²⁵. En esta sección examinaremos la magnitud de la desigualdad regional así como posibles alternativas de políticas públicas para revertir este proceso.

3.1 Las apariencias engañan: la aparente similitud de la desigualdad de América Latina y Europa

Los diferentes análisis del impacto de la política fiscal sobre la desigualdad en América Latina, presentan algunas coincidencias. En primer lugar, se afirma que aunque América Latina es la región del mundo que registra los más altos niveles de desigualdad, “la desigualdad en la distribución del ingreso, antes de la política fiscal, medida por el índice de Gini, no es demasiado diferente en los países desarrollados que en los de América Latina” (Barreix, Roca y Villela (2006), coincidiendo con Goñi, Edwin; López, Humberto y Servén, Luis (2008). En segundo lugar, se señala que la diferencia significativa entre ambos grupos de países está en el ingreso disponible –el ingreso luego de impuestos y transferencias públicas-, pues en los países desarrollados “la política fiscal determina una reducción de por lo menos diez puntos del índice de Gini” (Barreix, Roca y Villela, 2006). En el mismo sentido, Goñi et al (2008) enfatizan que la desigualdad en los países desarrollados cae fuertemente después del gasto en Seguridad y asistencia Social. Este gasto no sólo es significativamente menor en los países subdesarrollados sino que éstos, además, presentan un gran sector informal que resulta excluido de las políticas de Seguridad Social. Estas afirmaciones se sintetizan en el Cuadro 16, en la cual se comparan la desigualdad medida por el ingreso antes de la intervención estatal y luego de la misma en seis países de América Latina y 15 de Europa, así como la magnitud de las intervenciones fiscales en ambas regiones²⁶. A continuación, se revisan brevemente algunas de estas conclusiones.

²⁵ Ver Banco Mundial (2004), Thorp (1998).

²⁶ Los países de América Latina son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los países europeos son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

La afirmación acerca de la similitud en los niveles de desigualdad que presentan ambos grupos de países al considerar el ingreso de mercado de los individuos repara exclusivamente en el índice de Gini y, por tanto, no tiene en cuenta otros cuatro aspectos relevantes de la desigualdad –polarización, movilidad, pobreza e informalidad- los cuales limitan las posibilidades de realizar política fiscal.

En primer lugar, la polarización en América Latina es significativamente mayor a la de los países desarrollados.

Siguiendo a Esteban y Ray (1994), puede definirse como polarizada aquella sociedad en la que los integrantes de pocos grupos de tamaño significativo se identifican, al interior de cada grupo, con un atributo (nivel de ingreso, raza, religión, etc.) que, a su vez, los diferencia claramente de los restantes

Cuadro 16		
Desigualdad y Gasto en LAC 6 y Europa 15		
	LAC 6	Europa 15
Gini - Ingreso de Mercado	0.52	0.46
Gini - Ingreso disponible	0.50	0.31
Diferencia	-0.02	-0.15
Seguro Social - % del PIB	6.3	14.7
Asistencia - % del PIB	1.0	1.6
Total - % del PIB	7.3	16.3
Fuente: Goñi et al (2008)		

grupos. La polarización, claro está, no es capturada por el índice de Gini²⁷.

Gasparini et al (2006) comparan su estimación de la polarización en los países de América Latina con la de Duclos, Esteban y Ray (2004) para la mayoría de los países de la OCDE más China, Israel y Rusia²⁸. De dicha comparación resulta que el país menos polarizado de América Latina, Uruguay, tiene un nivel similar de polarización a Rusia, el más polarizado del resto de países.

²⁷ Más aún, el índice de Gini puede indicar un descenso de la desigualdad a la vez que se está produciendo un aumento de la polarización. Supóngase, por ejemplo, que a ambos lados de la media de una distribución del ingreso tienen lugar transferencias progresivas (igualadoras). Como resultado de dichas transferencias, los ricos convergen en torno a una renta relativamente alta y los pobres lo hacen en torno a una relativamente baja. La sociedad, por tanto, queda polarizada en dos grupos con rentas iguales pero distantes entre sí. Este es un caso extremo de proximidad al interior de los grupos de ricos y pobres y de lejanía (alienación) entre grupos. No obstante, el índice de Gini mostrará un descenso de la desigualdad (fiel al principio de Pigou-Dalton de que toda transferencia progresiva disminuye la desigualdad). Para un análisis de la literatura sobre la medición de la desigualdad del ingreso, véase el artículo de Ruiz-Castillo (2007), del que fue tomado este ejemplo.

²⁸ La comparación se realiza en términos del índice desarrollado por Duclos, Esteban y Ray (2004).

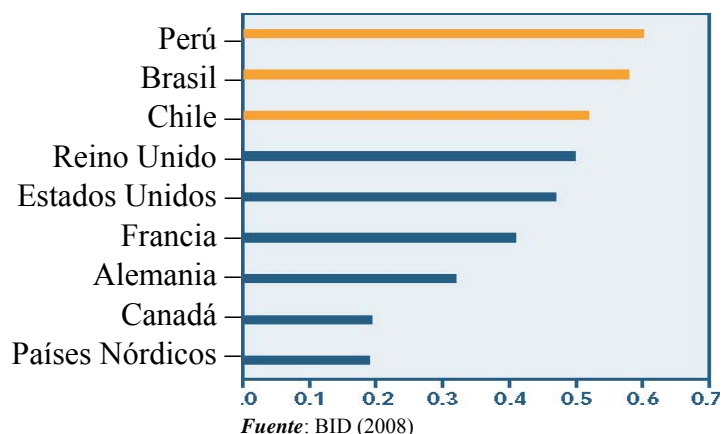
Más intuitivamente –aunque menos precisamente–, si se toma la razón entre el ingreso del 10% más rico de la población y el ingreso del 40% más pobre se obtiene un coeficiente de 2.3 en el caso de los países europeos analizados por Goñi et al (2008) y de 4.1 en el caso de los seis países americanos. La participación en el ingreso del 10% más rico en América Latina (42%) es aproximadamente un 45% superior a la del 10% más rico en la UE 15 (29%). Esta característica es diferencial de América Latina, donde el 80% más pobre de la población tiene una participación en el ingreso significativamente menor a la que tiene en el resto de las regiones del mundo (Banco Mundial, 2004).

Entre dos sociedades con la misma desigualdad en la distribución del ingreso –medida por el índice de Gini–, la viabilidad de una política fiscal redistributiva será menor en la sociedad más polarizada. A mayor polarización, mayor tensión social, mayor inestabilidad y menor cohesión social, sin la cual las reformas, particularmente las fiscales, no resultan viables.

En segundo lugar, otra faceta de la desigualdad en la que América Latina se diferencia de los países desarrollados –y no es captada por el índice de Gini– es la movilidad social. Behrman (2000) define la movilidad social, en sentido amplio, como el “movimiento de indicadores de status socioeconómico de entidades específicas entre períodos de tiempo”. En particular, la movilidad social intergeneracional refiere a la relación entre el status de progenitores y descendientes (Conconi et al 2007). En BID (2008), se comparan las elasticidades intergeneracionales del ingreso de Perú, Brasil y Chile con las de Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Alemania, Canadá y los países nórdicos (Gráfica 4). Básicamente, la elasticidad intergeneracional del ingreso mide cuánto de los ingresos de la segunda generación (la de los hijos) es explicado por los ingresos de la primera generación (la de los padres). La relación entre los ingresos de dos generaciones de una misma familia suele estimarse a través de ecuaciones como $y_t = \alpha + \beta y_{t-1} + \varepsilon_t$, donde y suele ser el nivel de ingresos, t y $t-1$ refieren a la generación actual y a la anterior, respectivamente, y β es la elasticidad intergeneracional. A mayor elasticidad intergeneracional, menor movilidad. Así estimada, incluso la movilidad de Chile –uno de los países de América Latina de mayor movilidad intergeneracional–, es menor a la de

Reino Unido y Estados Unidos -que están entre los países desarrollados de menor movilidad.

Gráfica 4
Elasticidad Intergeneracional del Ingreso para una muestra de países



Por otra parte, en los tramos intermedios de ingreso existen niveles relevantes de movilidad social intrageneracional, pero predominantemente descendente. En efecto, las capas medias son muy vulnerables a los riesgos propios de economías productoras de bienes volátiles, habiendo casos de triplicación de la proporción de pobres. A su vez, la movilidad intrageneracional en los extremos de la distribución del ingreso (los indigentes y la élite económica) es mucho menor. Dicho de otro modo, la pobreza “dura” y la riqueza son casi hereditarias. Incluso la movilidad absoluta²⁹ es muy baja y persistente en América Latina, por lo que no puede ser superada exclusivamente con esfuerzo personal (Marcel y Rivera, 2008 y BID, 2007).

Una sociedad en la que existe alta movilidad fomenta expectativas de progreso en los menos favorecidos en base a su esfuerzo individual. De este modo, induce una mayor tolerancia a

²⁹ La movilidad absoluta puede definirse como el movimiento de individuos a lo largo de la escala de ingresos establecidos en un año base para la población en su conjunto (Birdsall y Gram, 2000). La movilidad relativa considera, además, los cambios en relación a otros individuos, reflejando la influencia de factores discriminatorios sobre las oportunidades, tanto endógenos (como la educación y la vida saludable) como exógenos (el desempleo o los desastres naturales).

la desigualdad³⁰, moderación de la pugna distributiva y, así, una mayor cohesión social, sin la cual las reformas, particularmente las fiscales, no resultan viables. Por el contrario, la baja movilidad de América Latina dificulta el diálogo social y genera obstáculos muy duros a estas reformas. Por ejemplo, Uruguay que tradicionalmente ha presentado la mejor distribución del ingreso de la región presenta la movilidad social más baja.

En tercer lugar, entre dos sociedades con la misma desigualdad en la distribución del ingreso -medida por el índice de Gini-, las dificultades de la política fiscal serán mayores en aquella que tenga un mayor nivel de pobreza. La diferente magnitud del problema de la pobreza en los países en desarrollo y los desarrollados queda en evidencia desde la identificación misma de los pobres: mientras que en los países en desarrollo se utiliza el concepto de pobreza absoluta –un individuo es pobre si sus ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas³¹-, en los países desarrollados, que erradicaron la pobreza absoluta luego de la Segunda Guerra Mundial, el concepto utilizado es el de pobreza relativa –la línea de pobreza se fija como un porcentaje de la media o de la mediana de los ingresos de la población. En América Latina, los pobres (en términos absolutos) representaron el 34.1% de la población en 2007 y los indigentes el 12.6% (CEPAL, 2008). Por su parte, en la UE 27 los pobres (en términos relativos³²) representaron el 25% de la población en 2007 (Eurostat, 2008).

Finalmente, entre dos sociedades con la misma desigualdad en la distribución del ingreso -medida por el índice de Gini-, las dificultades de la política fiscal serán mayores en aquella que tenga una mayor informalidad. Precisamente, una clara diferencia entre los países europeos y latinoamericanos es la existencia de un gran sector informal en estos últimos, lo cual se traduce en su exclusión de las políticas de Seguridad Social.

³⁰ La “metáfora del túnel” de Hirschman (1973), con la que el autor describe la tolerancia a la desigualdad a lo largo del proceso de desarrollo de un país, sirve para ilustrar este punto. De acuerdo a la misma, si dos filas de automóviles están atascadas en un túnel y una de ellas comienza a circular, genera en la otra fila la expectativa de que el problema se ha solucionado y pronto también se moverá. No obstante, si pasado cierto tiempo la fila relegada no se mueve, probablemente pierda la paciencia y quiera corregir por sí misma lo que interpreta es una injusta falla del juego (foul play).

³¹ Rowntree (1901).

³² Corresponde al porcentaje de personas con un ingreso equivalente disponible (antes de transferencias sociales públicas) por debajo de la línea de pobreza relativa, que es definida como el 60% de la mediana del ingreso equivalente disponible (después de transferencias).

3.2 El papel de la política fiscal en el combate de la desigualdad y la incorporación de la informalidad en el diseño de los programas sociales

Al considerar el diferente impacto de la política fiscal, Goñi et al (2008) señalan que, luego de la misma, la desigualdad de los países europeos mejora significativamente, con una caída de 15 puntos en el coeficiente de Gini, mientras que la mejora en los seis países de América Latina no resulta significativa después de la intervención del sistema fiscal (i.e. luego del pago de impuestos directos y de la recepción de transferencias). Véase nuevamente el Cuadro 16³³. Adicionalmente, estos autores concluyen que el monto de recursos fiscales es el factor determinante de las políticas orientadas a reducir la desigualdad y que el grueso del esfuerzo distributivo en los países europeos recae sobre el sistema de transferencias más que en el sistema tributario.

La importancia de las transferencias se entiende al ver que en los países seleccionados de Europa se transfieren recursos a través del sistema de Seguridad Social por un monto equivalente a 14.7% del PIB, los cuales se complementan con transferencias del 1.6% del PIB para programas de asistencia social, totalizando el 16.3 % del PIB. Esto contrasta con lo que sucede en los seis países de América Latina, los cuales registran transferencias de Seguridad Social y de asistencia social que ascienden al 6.3% y al 1.0% del PIB respectivamente, sumando un total de 7.3% del PIB (Goñi et al, 2008), para totalizar una diferencia de nueve puntos porcentuales del PIB. En este sentido, cabe recordar que en los países de América Latina la informalidad asciende al 40% a 60% de la población y concentra el grupo más pobre, gran parte del cual vive en el medio rural.

En efecto, el reconocimiento del papel de la informalidad en la limitación al acceso a los programas de Seguridad Social llevó a que la nueva generación de programas sociales de la región focalizara los recursos en el sector informal. Entre los programas que se aplican exitosamente en la región se destacan los de transferencias condicionadas de ingresos³⁴.

³³ La consideración de impuestos indirectos revierte parcialmente el valor del coeficiente de Gini pero no logra neutralizar la mejora.

³⁴ Estos programas se aplican en gran variedad de los países de la región, entre los cuales se destacan Argentina (Plan Familias y Jefes y Jefas de Hogar), Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario y Programa de subsidio único familiar), Colombia (Familias en Acción), México (Oportunidades) y Uruguay (Panes). Algo similar sucede

El objetivo de estos programas es aumentar la inversión en capital humano de los sectores más pobres, con el objetivo de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza en el grupo familiar. La instrumentación se realiza mediante la transferencia de recursos en efectivo a las familias de bajos ingresos, exigiéndose como contraprestación que éstas mantengan a sus hijos en la escuela y que realicen un conjunto de controles de salud.

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos se han consolidado y hoy constituyen el instrumento central de las políticas públicas de combate a la pobreza en el hemisferio. Sin embargo, en sus orígenes dieron lugar a un debate profundo entre los formuladores de políticas a raíz de consideraciones de distinta índole, entre las cuales se destacaron la fiscal, la introducción de desincentivos a la oferta laboral, y las preocupaciones por la posible falta de focalización y por el manejo clientelístico de los programas³⁵.

Así, Lindert, Skoufias y Shapiro (2006), analizando las transferencias públicas en América Latina, concluyen que los impactos redistributivos de las prestaciones por pensiones son exiguos, e inclusive regresivos, al limitar la cobertura de los pobres por diseño. Empleando sus términos, la Seguridad Social es “truncada” debido a que los beneficiarios son los sectores de medios y altos ingresos empleados en el sector formal mientras que los más pobres, empleados en el sector informal, no son protegidos. La regresividad del sistema de Seguridad Social se acentúa de acuerdo a estos autores debido a que la recaudación del impuesto personal a la renta es muy baja y el subsidio del gobierno a las pensiones en algunos casos supera al 5% del PIB. Sin embargo, reconocen que los recientemente implementados sistemas de asistencia social mediante transferencias condicionadas en efectivo con una cobertura de los sectores de menores ingresos tienen impactos muy positivos en la reducción de la indigencia y la pobreza aunque son muy reducidos, en promedio menos del 1% del PIB.

en el caso de los países que son objeto de este estudio: Costa Rica (Superémonos), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (Programa de Asignación Familiar – PRAF), Nicaragua (Red de Protección Social), Panamá (Red de Oportunidades) y República Dominicana (Solidaridad), mientras que en Guatemala se han comenzado a implementar recientemente.

³⁵ Para un análisis de estas discusiones ver Teichman (2007).

Aunque coincidimos con Lindert et al en que la reducción de la pobreza e indigencia será modesta si se destina apenas el 1% del PIB para financiar programas destinados al 50% de la población, desgraciadamente existe un largo camino por recorrer para llegar al nivel de recursos que se debería destinar a estos programas. Precisamente, la fuente de financiamiento de estos programas ha estado relativamente ausente del análisis y constituye el objeto de la siguiente sección. Como anticipo señalamos que la informalidad reaparece también por el lado de los recursos fiscales, restando la efectividad de la política tributaria tradicional y obligando su incorporación en el diseño del sistema impositivo.

3.3 El financiamiento de la política de combate a la desigualdad y la incorporación de la informalidad en el diseño de la política tributaria

Barreix y Roca (2007) establecen una tipología de los sistemas tributarios contemporáneos e identifican sus “pilares” tributarios y sus complementos. Como pilar se define a aquel impuesto: (a) capaz de generar ingresos significativos y estables, y (b) definido sobre una base amplia, que refuerce su neutralidad y elasticidad. Los tres pilares son: el impuesto a la renta (en rigor, el sistema de imposición a la renta), los impuestos generales al consumo (IVA y otros sobre ventas al detalle) y las contribuciones a la Seguridad Social (con la variante de los regímenes privados y mixtos). En tanto, los complementos son: los impuestos sobre recursos naturales renovables y no renovables; los gravámenes al comercio exterior, los impuestos al patrimonio (propiedad, en particular la inmueble), a los activos personales y a la transmisión de patrimonio (principalmente herencias y legados) y los impuestos específicos al consumo³⁶. El Cuadro 17 resume la situación vigente en OCDE y en América Latina en el 2005. Como se puede observar, la diferencia en la recaudación entre ambos grupos de países (equivalente a 13% del PIB), se explica esencialmente a través del impuesto a la renta personal (7.6% del PIB) y de las contribuciones a la Seguridad Social (5.4%).

³⁶ Estos no pueden ser “pilares” por su volatilidad o su limitada recaudación por diversas razones en una economía integrada comercial y financieramente.

Cuadro 17		
Pilares Fiscales en OCDE y América Latina (% del PIB)		
	OCDE	América Latina ^{b/}
Ingreso Tributario ^{a/}	36.2	23.1
IVA ^{c/}	6.9	5.9
Impuesto a la Renta	12.9	4.0
<i>Impuesto a la Renta Empresarial</i>	3.7	2.4
<i>Impuesto a la Renta Personal</i>	9.2	1.6
Seguridad Social ^{d/}	9.2	3.8

Fuente: OECD, CEPAL, BID y FMI. a. Incluye Seguridad Social (pensiones). b. Incluye ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y Venezuela, minerales en Chile y Bolivia y de hidroelectricidad en Paraguay. c. Incluye el ICMS en Brasil. d. Incluye Seguridad Social pública y privada obligatoria.

Las cargas sobre salarios para financiar pensiones, en nuestro criterio tienen potencialidad recaudatoria muy baja en América Latina. En economías abiertas y competitivas con alto y creciente desempleo crónico –cercano al 10% en promedio-, el componente no capitalizable de la contribución a la Seguridad Social es simplemente una carga más sobre el factor trabajo que se “traslada” restando al salario y/o generando una menor ocupación.

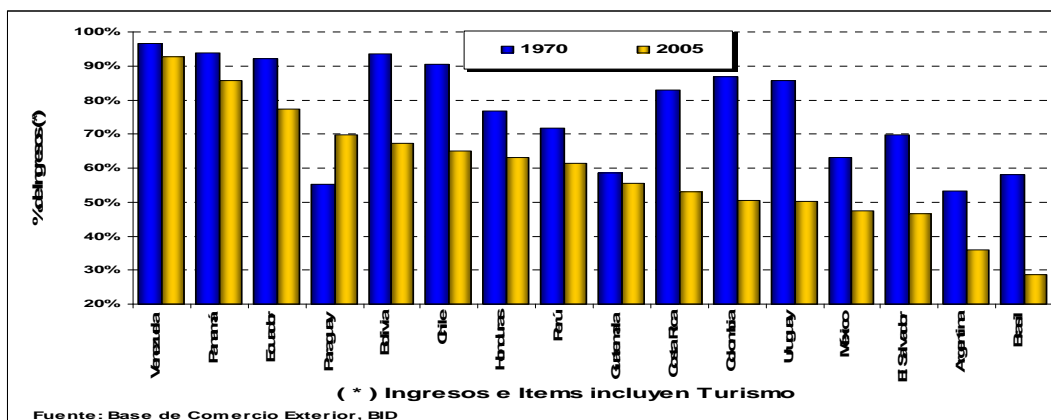
Como anticipa la teoría, el resultado de la liberalización comercial es que los países exportarán los bienes intensivos en su factor abundante e importarán los bienes intensivos en su factor escaso. El incremento en el precio relativo de un bien conllevará a un crecimiento de la remuneración del factor usado más intensivamente en su producción y a una caída en la del otro factor³⁷. Para los países latinoamericanos, esto se materializa en el crecimiento de la exportación de los productos primarios (agrícolas y recursos naturales no renovables, ver Gráfica 5) y una caída parcial del sector industrial, dominado por algunos países asiáticos en los que abunda la mano de obra³⁸. En efecto, los sectores económicos tradicionalmente generadores de empleo en la región, el industrial y el comercio formal, han perdido participación en la composición del PIB en los últimos 35 años (4.2% y 6.6% respectivamente). A su vez, el factor beneficiado es el capital (sectores primarios intensivos) con una pérdida relativa para la remuneración del factor trabajo.

³⁶ Estos son los resultados previstos por los teoremas de Hecksher y Ohlin, y Stolper y Samuelson respectivamente.

³⁸ Además de otra serie de políticas como un tipo de cambio administrado, estímulos a la inversión, menor nivel de sindicalización, etc.

Gráfica 5

Participación de los 5 Principales Ítems (*) Exportados sobre los Ingresos (*) por Exportaciones (1970-2005)



A su vez, existe una tendencia a la sustitución tecnológica de la mano de obra (IMF, 2007). En particular, los avances en agricultura, informática y robótica reducen el número de trabajadores no calificados. Es claro que a los trabajadores latinoamericanos, debido al magro gasto público en educación de menos de 3% del PIB y una inversión en investigación y desarrollo del orden 0.5% en promedio, les será cada vez más dura la competencia por el trabajo y el salario con la mano de obra (mejor calificada) no sólo de los países de la OCDE sino también de las nuevas economías de mercado del ex-bloque soviético y Asia³⁹.

En resumen, las tendencias señaladas vuelven casi imposible que las contribuciones sobre el trabajo para financiar pensiones puedan alcanzar el nivel de recaudación requerido para ser un pilar de la estructura fiscal⁴⁰. En el caso particular de estos estudios resulta claro

³⁹ En nuestro criterio, por los argumentos anteriores, y ante las crisis efectivas y potenciales de los sistemas de reparto de la Seguridad Social de algunos países, se explica que el principio (público) de solidaridad (intergeneracional) haya sido complementado con el sistema (privado) de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión (sistema individual actuarial), optando varios países por sistemas mixtos o paralelos.

⁴⁰ Sin embargo, que no se tenga el financiamiento que tradicionalmente usan los países desarrollados, no quiere decir que no preveamos un problema futuro en pensiones y salud del adulto mayor en América Latina. Si bien la presión de los sistemas de pensiones todavía no es un problema en algunos países del área porque todavía tienen una base amplia en la pirámide poblacional, el futuro es sumamente preocupante. En efecto, se observa una caída de la tasa bruta de natalidad de casi el 50% (de 42 a 21 por cada mil habitantes), en paralelo con un crecimiento en la esperanza de vida del 38% (de 51.8 a 71.9 años) en dos generaciones (quinquenio 1950-1955 comparado al 2000-2005). Adicionalmente, corresponde señalar que los sistemas actuariales, privatizados o no, no suelen resolver completamente los problemas de cobertura y suficiencia de la pensión mínima vital. Por ello, es seguro que las pensiones de baja tasa de reemplazo representarán un desafío para la política fiscal en el largo plazo. En efecto, el sistema actuarial reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspasa al Estado la función redistributiva, mediante la garantía de una pensión

que tres países, Costa Rica, Panamá y, en menor medida Nicaragua, intentan mantener un sistema con una carga sustantiva sobre el salario y tasas de reemplazo más cercanas al ingreso en actividad. El resto de los países, muy probablemente, va en la tendencia de una Seguridad Social, modelo originario, que se restringirá a prestaciones mínimas, casi de subsistencia, financiado por impuestos generales que presionarán en el largo plazo en las tesorerías.

Por su parte, si bien el gran déficit del sistema tributario de la región ha sido el impuesto a la renta personal (IRP), se debe reconocer que es imposible lograr los niveles de recaudación de los impuestos masivos de los países desarrollados que, en promedio, tienen un ingreso per capita financiero que supera en más de cinco veces al de la región. Sin embargo, consideramos que existe potencialidad razonable de recaudación debido a que en todos los países el 20% más rico recibe cerca del 60% del ingreso total, mientras el 40% más pobre apenas supera el 10% en promedio. Más aún, desde que se implementó el regionalismo abierto a principios de los 90's, la razón de ingresos de 5.5 a 1 ha permanecido inalterada pese a que el ingreso aumentó casi un 60%.

Este aumento del IRP debe ser un articulador relevante de la cohesión social considerando que su aumento será soportado por los deciles más altos, contribuyendo a financiar un gasto focalizado en los menos privilegiados. Sin embargo necesita cambios en su estructura, en especial, pasar a diseños más modernos como el dual que permita distinguir entre fuentes laborales y las no laborables en los ingresos de las personas físicas y realizar ajustes en su base como la eliminación de exenciones y deducciones para alcanzar un rendimiento significativo. A su vez, el pago de un tributo tan individualizado no sólo refuerza la relación del contribuyente con el Estado sino que legitima sus reclamos por mejores servicios públicos.

Por último, el análisis de una posible contribución del IVA al financiamiento de un incremento en los programas sociales debe partir del reconocimiento de que la carga tributaria de este impuesto en términos del PIB es similar en los países de la OCDE y de América Latina, lo cual refleja la menor erosión del IVA a la informalidad en relación a

mínima y la concesión de pensiones asistenciales. Ejemplo de ello lo constituyen los ajustes en curso de Chile y Uruguay.

lo que sucede con otros tributos. El papel de este impuesto es analizado por Barreix, Bès y Roca (2009), quienes consideran un financiamiento alternativo de un sistema de transferencias de ingresos a partir de la generalización de la base tributaria del IVA y en algunos casos en cambios de la alícuota compensados por la “devolución” del impuesto a los tres deciles inferiores de la población. Cuanto mayor es la alícuota y cuanto más perforada la base imponible, será mayor el rendimiento potencial de esta “personalización”.

Esta propuesta presenta algunos aspectos superadores con respecto a los programas vigentes en lo que hace al financiamiento de los mismos. En primer lugar genera los recursos tributarios requeridos para financiar las transferencias de ingresos. Esto ocurre a partir del efecto directo de la generalización de la base imponible del IVA y del efecto indirecto originado en el impacto positivo que esta generalización tiene sobre la administración del impuesto. Una posible reducción de la alícuota del impuesto no condiciona el aumento esperado en la recaudación sino que apenas modera el impacto sobre la población distribuida en los deciles superiores que pagarán el impuesto, lo cual está asociado a la economía política de la reforma debido a que podría facilitar la generación de consensos en torno a la adopción de la misma.

Paralelamente, los autores proponen utilizar los sistemas vigentes de focalización de transferencias condicionadas de ingresos para identificar la población de beneficiarios del programa, sugiriendo que se concentren en los primeros tres deciles de la distribución del ingreso. El monto a transferir se determina multiplicando la alícuota del impuesto por la canasta de consumo promedio de los tres primeros deciles de la población, lo cual permite beneficiar en términos relativos al primer decil. Por último, la instrumentación del programa también adopta la mejor práctica de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, por lo cual se realizaría mediante la acreditación electrónica de los recursos en una tarjeta de débito con lo cual se preserva la simplicidad en la administración del impuesto y del subsidio⁴¹.

⁴¹ En Canadá se aplica un sistema de reintegro del IVA, denominado General Sales Tax Credit. Resumidamente, el sistema canadiense difiere en tres grandes aspectos de esta propuesta: no se han eliminado las exenciones a la base del impuesto, la focalización en Canadá se hace a partir de las declaraciones del impuesto a la renta, algo que lo

Este esquema se aplicaría en primer lugar a los programas que se han implementado exitosamente como los de transferencias condicionadas de ingresos cuyo objetivo es aumentar la inversión en capital humano de los sectores más pobres y así quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza en el grupo familiar. Adicionalmente, el paulatino envejecimiento de la población obligará a considerar en el mediano plazo la extensión de este tipo de transferencias a segmentos sin cobertura de pensiones. Esto sería el núcleo de un Programa de Ingreso Universal (PIU) financiadas con imposición general, para lo cual el Estado deberá diseñar, gestionar y fortalecer la fuente de recursos para llevar esto adelante.

En resumen, el financiamiento de políticas públicas en América Latina no tiene los tres pilares que sustentan a los países desarrollados sino uno cojo, basado en un pilar y medio –IVA e impuesto a la renta incompleto— y, como mucho, podrá lograr uno que apoye sobre dos patas. Entonces, se hace perentorio optimizar la calidad de los pilares tributarios, muchas veces descuidados por los apremios de las tesorerías complementándolos de manera innovadora con los más eficaces instrumentos del Gasto Público Social. Así, los efectos aislados de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad deben ser observados en forma conjunta en el diseño de instrumentos que guíen la generación y asignación de recursos.

3.4. Una aproximación al costo fiscal de la erradicación de la Indigencia y la Pobreza en América Central, Panamá y República Dominicana

Independientemente de la forma que asuma un programa de combate de la pobreza e indigencia en América Central, Panamá y República Dominicana, en el Cuadro 18 se presenta una estimación del costo directo por año de un programa de dichas características en este grupo de países⁴².

aleja de la realidad de Latinoamérica y el Caribe y el pago trimestral del beneficio, frecuencia que resulta excesivamente larga en los países de la región.

⁴² Skoufias y Parker (2001) estimaron que el costo de implementación de Progresa en México rondaba el 9% del mismo.

Cuadro 18						
Costo de Eliminación de la Indigencia y la Pobreza						
	Línea de Indigencia en US\$	Población Indigente %	Población Total miles	PIB Millones US\$	Costo eliminar indigencia Millones US\$	% del PIB
Costa Rica – 2006	39.51	7%	4,322	19,973	73.8	0.4%
El Salvador – 2004	29.18	19%	6,874	16,974	228.7	1.3%
Guatemala – 2002	36.61	31%	12,700	31,717	862.0	2.7%
Honduras – 2003	36.65	49%	6,893	8,291	747.2	9.0%
Nicaragua – 2001	23.66	42%	5,457	4,911	328.4	6.7%
Panamá – 2006	35.69	15%	3,228	15,483	105.1	0.7%
R. Dominicana - 2006	48.63	22%	9,465	29,101	607.6	2.1%
	Línea de Pobreza en US\$	Población Pobre %	Población Total miles	PIB Millones US\$	Costo eliminar pobreza Millones US\$	% del PIB
Costa Rica – 2006	76.56	19%	4,322	19,973	377.2	1.9%
El Salvador – 2004	60.49	48%	6,874	16,974	1,185.0	7.0%
Guatemala – 2002	69.78	60%	12,700	31,717	3,200.9	10.1%
Honduras – 2003	71.52	72%	6,893	8,291	2,115.0	25.5%
Nicaragua – 2001	45.37	69%	5,457	4,911	1,029.4	21.0%
Panamá – 2006	68.45	31%	3,228	15,483	408.3	2.6%
R. Dominicana - 2006	92.88	45%	9,465	29,101	2,347.3	8.1%

Nota: Para el cálculo de indigencia se supuso que el valor promedio de ingresos del grupo era del 50% de la línea de indigencia. El mismo porcentaje se asumió para el cálculo de pobreza. Para estimar los valores de las líneas de indigencia y pobreza se utilizaron los valores vigentes en los sectores urbanos y rurales, tomando el último dato disponible, que varía entre 2001 y 2006. Los datos de población y PIB corresponden al año 2005.

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de CEPAL.

La primera observación que se desprende de nuestros cálculos es que el costo de erradicar la indigencia está dentro del marco de posibilidades de las finanzas públicas en la actualidad para Costa Rica, El Salvador y Panamá y en menor medida también para Guatemala y República Dominicana. En estos países, el costo directo de estas políticas requiere recursos que varían del 1.9% al 5.4% del PBI. Sin embargo, debido a que la carga tributaria es relativamente baja, la incidencia de este caso representa casi el 12% de la recaudación total de El Salvador, la cuarta parte de la de Guatemala y el 16% en el caso de República Dominicana.

No ocurre lo mismo en el caso de Honduras y Nicaragua, donde la erradicación de la indigencia tiene un costo del 9% del PBI en el primer caso y de casi 7% del PBI en el segundo. Estos porcentajes representan alrededor de la mitad de la carga tributaria actual

por lo cual es difícil pensar que se verificará un avance significativo en este tema en estos países sin un aporte importante del exterior.

En todo caso, la conclusión relativamente optimista que se desprende para el caso de la erradicación de la indigencia en el primer grupo de países se desvanece al considerar el costo directo asociado a eliminar la pobreza. Un programa con estos objetivos únicamente estaría al alcance de Costa Rica y Panamá, imponiendo una demanda de recursos del 1.9% y del 2.6% del PBI respectivamente. Aún en estos casos no debe dejar de recordarse que la carga impositiva de ambos países es relativamente baja, de alrededor del 13% y 9% del PBI respectivamente.

En conclusión, el financiamiento de un programa de eliminación de la indigencia y la pobreza va a requerir recursos de

los cuales no disponen las finanzas públicas en los países de la subregión en la actualidad. Para poder avanzar en este camino se requerirá avanzar en tres grandes líneas. Por un lado mejorar la recaudación de la tributación directa como fuera señalado en las secciones 2.3.3 y 3.3. Esto deberá ser complementado por un

Cuadro 19		
Peso de Eliminación de Indigencia y Pobreza sobre la Recaudación Total		
	Pobreza	Indigencia
Costa Rica	14.8%	2.9%
El Salvador	61.7%	11.9%
Guatemala	89.5%	24.1%
Honduras	154.5%	54.6%
Nicaragua	141.7%	45.2%
Panamá	29.1%	7.5%
R. Dominicana	61.0%	15.8%
Cálculos propios		

fortalecimiento en el diseño y administración del IVA, para lo cual se podría implementar la propuesta planteada por Barreix, Bès y Roca (2009) señalada en los párrafos precedentes. Por último, el análisis del gasto público en la subregión pareciera indicar que existe un gran potencial de racionalización a efectos de mejorar su focalización. Finalmente, aún reconociendo el esfuerzo que esto implica en términos de erradicación de la pobreza e indigencia, lo cierto es que los resultados esperables pueden resultar insuficientes desde el punto de vista de la desigualdad en estos países.

4. Progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos respecto a la progresividad e impacto redistributivo de los impuestos analizados. Aunque se incluyen a continuación algunas breves consideraciones metodológicas, las mismas se presentan en detalle en el Anexo Metodológico.

Los ejercicios de microsimulación realizados para estimar la progresividad y el impacto redistributivo de los impuestos son “sin comportamiento”, es decir, no se estiman ni consideran las funciones de reacción de los agentes económicos ante la introducción de los impuestos. Por este motivo, se ha decidido solamente tener en cuenta en el análisis aquellos impuestos respecto a cuya incidencia económica –sobre quién recae efectivamente la carga de los impuestos- existe amplio consenso, a saber: el Impuesto al Valor Agregado y los impuestos selectivos al consumo –hay amplio acuerdo en la literatura respecto a que se trasladan al consumidor final- y el Impuesto a la Renta Personal -soportado por la persona física gravada-. Por el contrario, no existe un consenso tan generalizado respecto a quién soporta efectivamente la carga del impuesto a la renta empresarial, de los impuestos al comercio exterior y de los impuestos sobre los recursos naturales no renovables, por lo cual ninguno de ellos ha sido considerado en los estudios realizados.

Estos no son, por tanto, estudios de incidencia, como habitualmente (mal) se les denomina, pues no estiman la incidencia sino que, por el contrario, la suponen, aunque solo cuando existe un consenso amplio y robusto –basado en análisis teóricos y evidencia empírica-. Estos son, por tanto, estudios de progresividad e impacto redistributivo, supuesta determinada incidencia.

Por otra parte, se ha optado por imputar la recaudación “teórica” (determinando la base imponible a partir de la información de las Encuestas de Hogares y aplicando, luego, los tipos impositivos correspondientes) en lugar de la recaudación “real”. Las razones de esta decisión se detallan en el Anexo. Las Encuestas de Hogares que estuvieron disponibles y

fueron utilizadas son las de los siguientes períodos: Costa Rica 2004; Guatemala 2000; Honduras 2005; Nicaragua 2001; Panamá 2003; y República Dominicana 2004⁴³.

El indicador de bienestar que se ha elegido es el ingreso, salvo en el caso del IVA, en que se consideró también el consumo. En el Anexo Metodológico se presenta una breve discusión sobre los pros y contras de elegir el ingreso o el consumo como indicador de bienestar. Por otra parte, los resultados que aquí se presentan son los que han tomado como unidad de análisis a los individuos, pero también se ha realizado el ejercicio considerando como unidad de análisis a los hogares (los resultados están expuestos en cada uno de los estudios publicados).

La progresividad de los impuestos considerados se analiza a través de dos indicadores: la progresión de la tasa media y el índice de Kakwani. De acuerdo a la progresión de la tasa media (indicador local⁴⁴ de progresividad), un determinado impuesto será progresivo si expresado como porcentaje del ingreso del hogar –tasa media- aumenta a medida que se avanza en la escala de ingresos de los individuos⁴⁵.

Por su parte, el índice de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, permite en cualquier caso indicar la progresividad o regresividad de determinado impuesto (indicador global). Por ejemplo, para el caso del IVA, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}^{46}.$$

El *cuasi-Gini* del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica. Si $K > 0$, esto es, si el IVA se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el

⁴³ Téngase presente que las únicas encuestas útiles a esta investigación son las que revelan, a la vez, los ingresos y el consumo financiero y no financiero de los hogares. En este sentido, se emplearon las últimas encuestas disponibles.

⁴⁴ Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión.

⁴⁵ En esta sección, con fines de simplificación, se hará referencia exclusivamente al ingreso como indicador de bienestar y a los individuos como unidad de análisis. No obstante, claro está, todos los indicadores valen igualmente si se elige el consumo como indicador de bienestar y los hogares como unidad de análisis.

⁴⁶ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Consumo antes de la Política Fiscal)}$.

impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

Ahora bien, el índice de Kakwani permite estimar cuán progresivo o regresivo es determinado impuesto, pero al no estar influenciado por su recaudación dice poco sobre su capacidad redistributiva. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo, pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Por tanto, el análisis se complementa considerando el índice de Reynolds-Smolensky, indicador (global) de la capacidad redistributiva del impuesto en cuestión. Por continuar con el ejemplo, en el caso del IVA dicho índice se define como

$$RS = Gini (\text{Ingreso antes de la Política Fiscal}) - Gini (\text{Ingreso después del IVA})^{47}.$$

Si $RS < 0$, su magnitud (en términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del IVA introducido. Lo contrario si $RS > 0$.

4.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Progresividad

En el Cuadro 20 se analiza la progresividad del IVA para los países de CA tomando como indicador de bienestar el consumo (los deciles de individuos están ordenados según el consumo per capita del hogar al que pertenecen). Como se vio, en todos los países de CA el IVA tiene tasa única, a saber: República Dominicana 16%; Nicaragua 15%; Costa Rica y El Salvador 13%; Guatemala y Honduras 12%; y Panamá 5%. A diferencia de otros países, como Argentina, Brasil (ICMS)⁴⁸, Colombia y Uruguay, no existen tasas diferenciales. Por tanto, la neutralidad del impuesto es rota exclusivamente por las exoneraciones.

Si, globalmente consideradas, estas exoneraciones recaen sobre bienes y servicios con mayor participación en la canasta de consumo de los deciles más pobres, necesariamente

⁴⁷ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $RS = Gini (\text{Consumo antes de la Política Fiscal}) - Gini (\text{Consumo después del IVA})$.

⁴⁸ Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios.

la tasa efectiva IVA/consumo subirá a medida que se avance en la escala de consumo y el impuesto resultará, por tanto, progresivo. Es importante remarcar, entonces, que cuando se considera el consumo como indicador de bienestar, el análisis de progresividad se limita a verificar si las exoneraciones están “bien diseñadas” en el sentido antedicho, es decir, si recaen sobre bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los deciles más pobres⁴⁹.

En el Cuadro 20 se presenta la tasa efectiva IVA/consumo para los dos deciles más pobres y los dos más ricos y, además, el índice de Kakwani. El IVA resulta progresivo en todos los países (Kakwani positivo) y puede concluirse, por tanto, que las exoneraciones, globalmente consideradas, están en todos los casos “bien diseñadas”.

Los “perdedores” –aquellos cuya participación en el ingreso total cae luego del impuesto- son los deciles 8 al 10, el 30% más rico, en los casos de Costa Rica, República Dominicana y Panamá; y el 20% más rico en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Cuadro 20						
IVA – Deciles Según Consumo de los Individuos						
	Costa Rica	Dominicana	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1. Progresividad	(2004)	(2004)	(2000)	(2005) (*)	(2001)	(2003)
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)						
1ero -	3.1	2.3	4.3	4.0	1.9	0.6
2do -	3.6	2.6	4.6		2.3	0.8
2do +	5.1	3.0	6.2		4.1	1.3
1ero +	5.6	3.0	6.8	8.8	4.6	1.7
Gini Gasto antes del IVA	0.4831	0.4085	0.4633	0.4590	0.4990	0.4831
Cuasi - Gini del IVA	0.5408	0.4462	0.5370	0.5610	0.6086	0.6045
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.0577	0.0377	0.0737	0.1020	0.1096	0.1214
2. Redistribución	Costa Rica	Dominicana	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini Gasto después del IVA	0.4801	0.4073	0.4587	0.4510	0.4946	0.4814
Reynolds-Smolensky	0.0030	0.0012	0.0046	0.0080	0.0044	0.0016
Perdedores	8 al 10	8 al 10	9 y 10	Quintil 5	9 y 10	8 al 10
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	4.9	3.9	4.8	6.2	6.4	1.6
<i>(*) Quintiles</i>						
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007 a); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)</i>						

⁴⁹ Esto no implica, claro está, ningún juicio de política tributaria sobre la pertinencia de tales exoneraciones.

Cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar, la conclusión suele ser diferente -el IVA resulta regresivo-, y no es sorprendente que así sea. En efecto, los deciles más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad del mismo. Por tanto, aunque existan exoneraciones y estén “bien diseñadas”, en el sentido antedicho, es muy probable que el IVA, como porcentaje del ingreso, sea menor en los deciles más ricos que en los más pobres, resultando, por tanto, regresivo.

En línea con lo antedicho, y tal cual muestra el Cuadro 21, el IVA resulta regresivo en todos los países (Kakwani negativo) cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar. Los “perdedores” –aquellos cuya participación en el ingreso total cae luego del impuesto- son los deciles 1 al 9 en los casos de Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua; 1 al 8 en los casos de Guatemala y Honduras⁵⁰; 1 al 7 en El Salvador; y en el caso de Panamá los deciles 1 a 5 y el decil 10.

Cuadro 21							
IVA – Deciles Según Ingreso de los Individuos							
	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
1. Progresividad							
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1ero -	5.4	8.8	24.0	20.2	10.2	8.6	4.4
2do -	4.2	5.5	15.2	9.1		5.1	1.7
2do +	3.5	3.0	7.0	5.4		3.4	1.2
1ero +	3.0	2.0	6.5	4.9	5.0	3.4	1.4
Gini Ingreso antes del IVA	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del IVA	0.4920	0.3258	0.3626	0.4601	0.4800	0.5028	0.5472
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.0850	-0.1847	-0.1408	-0.1356	-0.0897	-0.0935	-0.0892
2. Redistribución							
Gini Ingreso después del IVA	0.5801	0.5156	0.5167	0.6034	0.5747	0.5998	0.6375
Reynolds - Smolensky	-0.0031	-0.0050	-0.0133	-0.0077	-0.005	-0.0035	-0.0011
Perdedores	1 al 9	1 al 9	1 al 7	1 al 8	Quintiles 1 a 4	1 al 9	1 al 5 y 10
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>							
	4.9	3.9	7.0	4.8	6.2	6.4	1.6
<i>(*) Quintiles</i>							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

⁵⁰ Quintiles 1 a 4.

Si bien el resultado anterior es innegable, algo de injusto hay en la comparación. En efecto, mientras que el ingreso puede depurarse de las transferencias públicas no contributivas (monetarias y no monetarias valoradas), no es posible realizar este ajuste en el consumo. Si pudiera realizarse, el consumo pre-fiscal de los hogares de menores ingresos caería significativamente pues es a estos hogares que dichas transferencias benefician relativamente más. Por tanto, su tasa efectiva IVA/Consumo subiría y los resultados de progresividad del IVA no serían tan marcados como los que suelen obtenerse. (Véase Anexo Metodológico).

Redistribución

Como se dijo, el efecto de un impuesto en la distribución del ingreso (consumo) se define no sólo por su progresividad sino también por su recaudación. Cualquiera sea la conclusión respecto a la progresividad o regresividad del IVA en Centroamérica, y pese a que el impuesto es el gran recaudador de los sistemas tributarios de la subregión, su efecto redistributivo es casi nulo.

En particular, considérese el caso en que se toma como indicador de bienestar el consumo y, por tanto, el IVA resulta progresivo en todos los países de la subregión. Tal cual se presenta en el Cuadro 22, la transferencia que realizan los “perdedores” representa un porcentaje muy modesto tanto del consumo total (después del IVA) como de su consumo propio. A lo sumo, en Honduras, el 20% más rico transfiere al resto de la sociedad un 1.35% de su consumo como consecuencia de la progresividad que introducen en el impuesto las exoneraciones.

El escaso impacto redistributivo del IVA, pese a su alta recaudación, radica en que las exoneraciones –y los tratamientos de tasa cero- benefician a los pobres (objetivo de la medida) pero también a los no pobres (efecto colateral). Es decir, el IVA no está personalizado. (Una propuesta para “personalizar” el IVA se incluyó en la sección 3.3). Estando concentrado el consumo en los deciles más altos –en todos los países de la subregión, el 20% más rico concentra más del 50% del consumo total y paga aproximadamente el 55% del impuesto- es esperable que un alto porcentaje de las

exoneraciones generalizadas también favorezca a los sectores con mayor capacidad adquisitiva⁵¹.

Cuadro 22			
Progresividad del IVA cuando el Indicador de Bienestar es el Consumo			
Transferencia de los Perdedores			
	Deciles Perdedores	En % del Consumo Total	En % del Consumo Propio
Costa Rica	8 al 10	0.25	0.38
Dominicana	8 al 10	0.03	0.05
Guatemala	9 y 10	0.33	0.69
Honduras	Quintil 5	0.69	1.35
Nicaragua	9 y 10	0.40	0.73
Panamá	8 al 10	0.14	0.23

Fuente: elaboración propia

Las observaciones anteriores llevan a preguntarse si el gasto tributario con fines redistributivos es pertinente en el IVA. Por ejemplo –véase Cuadro 23–, en Honduras el gasto tributario en el IVA (ISV) fue de 2.3% del PIB en el año 2005⁵² e implicó una disminución del índice de Gini (de la distribución del consumo) de 0.8 puntos⁵³. Por su parte, el gasto de 0.5% del PIB en 2005 en el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), implicó una disminución del índice de Gini (de la distribución del ingreso) de 0.4 puntos⁵⁴. Por tanto, y como aproximación, puede afirmarse que en Honduras un punto del PIB en Asignaciones Familiares tiene dos veces y media el impacto redistributivo de un punto en exoneraciones de IVA.

En América Latina, no han sido pocos los intentos de que el IVA, a través de exoneraciones y tasas diferenciales, desempeñe un papel redistribuidor del ingreso. No obstante, los resultados son, como se acaba de ver, marginales y, lo que es peor, se

⁵¹ En rigor, este ratio debería mirarse una vez que se eliminan las exoneraciones, pero el resultado es tan significativo que la afirmación ex-ante igualmente resulta sensata.

⁵² ómez Sabaini (2007).

⁵³ Garriga et al (2007).

⁵⁴ Ibis.

traducen en un alto gasto tributario (renuncia fiscal) que también favorece a los deciles más altos y que implica una pérdida de recaudación que, correctamente focalizada, sí tendría efectos redistributivos significativos. Esta es la esencia de la propuesta desarrollada en la sección 3.3.

Cuadro 23		
Redistribución del IVA Versus Redistribución del GPS		
	Honduras	Nicaragua
Gasto Tributario IVA (% del PIB)	2.3	3.1
Variación Gini x 100	0.80	0.44
Variación Gini por 1% PIB de GT	0.35	0.14
GPS (% del PIB)	0.5	1.7
Variación Gini x 100	0.40	1.50
Variación Gini por 1% PIB de GPS	0.89	0.88
Efecto GPS / Efecto IVA	2.5	6.2
Notas:		
Gasto Tributario - Honduras: año 2005, Gómez Sabaini (2007); Nicaragua: año 2004, Artana (2005)		
GPS - Honduras: Asignaciones Familiares, PRAF (2005); Nicaragua: Educación Primaria (2001)		
<i>Fuente: elaboración propia</i>		

4.2. Impuestos Selectivos sobre Combustibles

Además de su contribución a la recaudación, los impuestos selectivos sobre los combustibles suelen tener objetivos adicionales. Entre éstos se destacan el financiamiento a la infraestructura vial y la corrección de externalidades negativas generadas por su consumo y que impactan el medioambiente.

El impacto de los impuestos selectivos al consumo de combustibles suele ser muy diferente según se considere (a) solamente el **impacto directo** -pago del impuesto selectivo por el combustible para el vehículo del hogar y, eventualmente, otros usos (cocción de alimentos, calefacción y/o alumbrado)- o (b) también los **impactos indirectos** –básicamente pago del impuesto selectivo por el combustible incorporado en el transporte de pasajeros y en el transporte de carga de los bienes consumidos por el hogar-. El impacto directo -en particular, el combustible para el vehículo del hogar- es fuertemente progresivo, mientras que el indirecto es regresivo y suele más que neutralizar el impacto directo, con lo que el efecto total es regresivo.

Los resultados obtenidos en Centroamérica están en esta línea. En efecto, con la excepción de Honduras y El Salvador, en todos los países de la subregión el efecto total – directo más indirecto- del impuesto a los combustibles es regresivo (Kakwani negativo), tal cual muestra el Cuadro 24.

Cuadro 24							
Impuestos Selectivos sobre Combustibles							
Deciles según Ingreso de los individuos							
	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
1. Progresividad							
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1ero -	4.6	2.4	1.6	1.9	4.1	1.2	0.8
2do -	2.7	1.5	0.5	1.0		0.7	0.9
2do +	2.8	0.7	0.5	0.7		0.5	1.0
1ero +	2.8	0.5	0.6	0.9	3.3	0.5	0.8
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini Combustibles	0.5582	0.3021	0.5356	0.5811	0.5910	0.5677	0.5782
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.0188	-0.2085	0.0322	-0.0146	0.0213	-0.0286	-0.0583
2. Redistribución							
Gini Ingreso después del Impuesto							
Reynolds - Smolensky	-0.0007	-0.0014	0.0002	-0.0001	0.001	-0.0001	-0.0005
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	-0.04%	-0.07%	0.01%	0.00%	0.05%	0.00%	-0.02%
Perdedores	1,2,9 y 10	1 a 8	1 y 10	1, 2 y 10	Quintiles 1 y 5	1 al 5	2,3,7 y 9
3. Quién paga el impuesto							
40% -							
20% +	62%	45%	55%	68%	65%	63%	64%
20% + / 40% -	6.3	2.2	4.2	6.8	7.1	5.6	8.0
<i>Memo: Recaudación como % del PBI</i>	2.3	1.2	0.4	1.0	3.1	2.3	0.4
(*) Quintiles.							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

En los estudios de cada país, con la excepción de Panamá, se han estimado por separado los impactos directo e indirecto. El Cuadro 25 muestra que en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua se obtiene el resultado “clásico” que se ha mencionado, es decir, el efecto directo es progresivo -el Gini del ingreso después del efecto directo es inferior al Gini del ingreso antes del impuesto-, pero predomina el efecto indirecto regresivo, con lo que el efecto total también es regresivo. (En rigor, en los casos de Guatemala y Nicaragua el efecto bien puede calificarse como neutro, pues el Gini del ingreso después del impuesto casi no se mueve respecto al Gini del ingreso pre-fiscal).

Cuadro 25							
Impuesto sobre Combustibles – Impactos directo e indirecto							
	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini del Ingreso antes del impuesto	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Gini del Ingreso después del efecto directo	0.5764	0.5108	0.5029	0.5950	s/d	0.5957	s/d
Gini del Ingreso después del efecto total	0.5777	0.5120	0.5032	0.5958	0.5687	0.5964	0.6369

Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)

En los casos de El Salvador y Honduras, al igual que en los anteriores, el efecto directo es progresivo⁵⁵ y el indirecto regresivo, pero predomina el primero y el impuesto total resulta ser progresivo. Finalmente, el resultado de República Dominicana resulta “atípico” pues no solo el efecto indirecto es regresivo sino que el directo también lo es.

En el Cuadro 26 se presenta el porcentaje del impuesto total pagado por el 40% más pobre y el 20% más rico, distinguiendo los efectos directo e indirecto. Resulta muy claro que el porcentaje pagado por el 40% más pobre es significativamente superior en el efecto indirecto que en el directo, más allá de que en ambos casos sea el 20% más rico quien paga una fracción mayor del impuesto.

Cuadro 26												
¿Quién Paga el Impuesto a los Combustibles?												
	Costa Rica		Dominicana		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto
40% -	5.8		13.9	27.5	1.6	16.4	0.8	17.3	3.9	18.4	2.7	19.5
20% +	68.7		57.6	31.2	80.6	50.4	88.2	50.2	77.6	44.0	86.2	39.8
20% + / 40% -	11.8		4.1	1.1	49.7	3.1	110.3	2.9	19.9	2.4	31.9	2.0

Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007) y Roca (2007).

El Cuadro 24 muestra que los resultados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras son también “clásicos” en el sentido de que los “perdedores” son tanto los

⁵⁵ Para Honduras, no se cuenta con el Gini del ingreso luego del efecto directo (impacto redistributivo), pero sí se sabe que es progresivo.

deciles más pobres (1 y 2)⁵⁶, básicamente por el pago del selectivo sobre el combustible incorporado en el transporte de pasajeros (efecto indirecto), como los deciles más ricos (9 y 10)⁵⁷, por el pago del selectivo sobre el combustible para el vehículo propio (efecto directo). Finalmente, no debe perderse de vista que el impacto redistributivo del efecto total del impuesto es muy bajo en todos los países. En efecto, tal cual se ve en el Cuadro 25, la diferencia entre el Gini del ingreso pre-fiscal y el Gini después del impuesto no es relevante en ningún caso.

4.3. Impuestos Selectivos sobre Tabaco

Los impuestos selectivos sobre el tabaco y sus derivados pretenden corregir la externalidad negativa generada por el daño a la salud que causa su consumo. Adicionalmente, al tratarse de bienes con baja elasticidad-precio, producto de la adicción que generan, son, al menos potencialmente, una significativa fuente de ingresos fiscales. Siendo compartido el objetivo de corregir la externalidad negativa, es no obstante necesario señalar que, de acuerdo a los resultados obtenidos, dicho objetivo es incompatible con el objetivo de equidad. En efecto, tal cual se ve en el Cuadro 27, en todos los países de Centroamérica el impuesto selectivo sobre el tabaco se distribuye más equitativamente que el ingreso pre-fiscal y resulta, por tanto, regresivo (Kakwani negativo).

Más aún, en todos los países⁵⁸ el impuesto también resulta regresivo cuando se considera el consumo como indicador de bienestar, lo que indica que la participación del tabaco es mayor en la canasta de bienes y servicios de los deciles más “pobres” que en la de los más “ricos”.

No obstante, como se ve en el Cuadro 27, el efecto redistributivo es insignificante: el índice de Gini luego del impuesto es apenas superior al índice de Gini del ingreso pre-fiscal, mostrando así un deterioro mínimo en la distribución del ingreso como consecuencia de la introducción del impuesto.

⁵⁶ El primer quintil en el caso de Honduras.

⁵⁷ El último quintil en el caso de Honduras.

⁵⁸ El Salvador y Guatemala no lo calculan.

Cuadro 27							
Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco							
Deciles según Ingreso de los individuos							
1. Progresividad	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1ero -	0.53	0.77	0.34	0.36	1.13	0.41	0.42
2do -	0.23	0.45	0.46	0.12		0.49	0.15
2do +	0.09	0.11	0.17	0.12		0.09	0.04
1ero +	0.04	0.04	0.07	0.11	0.13	0.07	0.02
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini Derivados del Tabaco	0.1824	0.0832	0.2327	0.4846	0.1980	0.3207	0.3060
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.3946	-0.4274	-0.2707	-0.1111	-0.3717	-0.2756	-0.3304
2. Redistribución	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini Ingreso después del Impuesto	0.5774	0.5111	0.5039	0.5959	0.5707	0.5966	0.6366
Reynolds - Smolensky	-0.0004	-0.0005	-0.0005	-0.0002	-0.001	-0.0003	-0.0001
Perdedores	1 a 7	1 a 8	1 a 8	1, 3, 4, 6 y 7	Quintiles 1 a 4	1 a 6 y 8	1 a 8
3. Quién paga el impuesto	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
40% -	25%	31%	36%	20%	25%	23%	21%
20% +	29%	28%	20%	48%	29%	43%	36%
20% +/- 40% -	1.1	0.9	0.6	2.4	1.2	1.9	1.7
(*) <i>Quintiles.</i>							
Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)							

4.4. Impuestos selectivos sobre Bebidas Alcohólicas

Al igual que los impuestos selectivos sobre el tabaco, los que gravan las bebidas alcohólicas pretenden corregir la externalidad negativa generada por el daño a la salud que causa su consumo. No obstante, y al igual que en el caso del tabaco, el objetivo de corregir la externalidad negativa resulta incompatible con el objetivo de equidad pues, como se ve en el Cuadro 28, en todos los países de Centroamérica -con la sola excepción de Nicaragua- el impuesto selectivo sobre las bebidas alcohólicas resulta regresivo⁵⁹.

Más aún, en los tres casos en que se dispone de información -Costa Rica, Honduras y Panamá-, el impuesto también resulta regresivo cuando se considera el consumo como indicador de bienestar, lo que indica que la participación de las bebidas alcohólicas es

⁵⁹ En Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, las bebidas alcohólicas incluyen la cerveza. Por el contrario, en los casos de Honduras, Nicaragua y Panamá, la progresividad y el impacto redistributivo de la cerveza fue estimado por separado del resto de las bebidas alcohólicas.

mayor en la canasta de bienes y servicios de los deciles más “pobres” que en la de los más “ricos”.

Cuadro 28							
Bebidas Alcohólicas							
<i>Deciles según Ingreso de los individuos</i>							
1. Progresividad	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1ero -	0.14	1.30	0.59	0.29	0.10	0.16	1.30
2do -	0.13	0.60	1.14	0.13		0.07	0.33
2do +	0.12	0.40	0.62	0.07		0.06	0.08
1ero +	0.13	0.20	0.10	0.07	0.02	0.06	0.05
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini Bebidas Alcohólicas	0.5419	0.3043	0.3341	0.4568	0.2850	0.6053	0.2730
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.0351	-0.2063	-0.1693	-0.1389	-0.2847	0.0090	-0.3634
2. Redistribución	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini Ingreso después del Impuesto	0.5771	0.5113	0.5047	0.5958	0.5697	0.5963	0.6368
Reynolds Smolensky	-0.0001	-0.0007	-0.0013	-0.0001	0.0000	0.0000	-0.0003
Perdedores	1,7 y 8	1 a 9	1 a 3, 5, 6 y 9	1 al 8	Quintiles 1 a 4	1,2,4,6,9 y 10	1 a 8
3. Quién paga el impuesto	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
40% -	9%	18%	22%	20%	18%	10%	23%
20% +	54%	42%	51%	48%	31%	70%	36%
20% + / 40% -	6.2	2.4	2.3	2.4	1.7	6.7	1.5
<i>(*) Quintiles.</i>							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

No obstante, como se ve en el Cuadro 28, el efecto redistributivo es insignificante: el índice de Gini luego del impuesto es apenas superior al índice de Gini del ingreso pre-fiscal, mostrando así un deterioro mínimo en la distribución del ingreso como consecuencia de la introducción del impuesto.

4.5. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El IRPF en los países de Centroamérica comparte con el resto de los países de América Latina la misma característica central, a saber, alta progresividad pero muy bajo poder redistributivo, producto de su baja recaudación, que –salvo en el caso de Panamá– apenas supera el 1% del PIB.

Cuadro 29							
Impuesto a la Renta Personal - Progresividad							
<i>Deciles según Ingreso de los individuos</i>							
1. Progresividad	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1ero -	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	10.7
2do -	0.0	0.0	0.1	0.1		0.0	0.5
2do +	1.1	0.6	1.9	0.1		0.5	1.3
1ero +	3.6	2.6	4.1	0.5	2.2	2.6	4.0
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini Impuesto a la Renta Personal	0.9098	0.9057	0.8281	0.9115	0.9000	0.9441	0.8803
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.3328	0.3951	0.3247	0.3158	0.3303	0.3478	0.2439
2. Quién paga el impuesto	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
40% -	0%	0%	1%	2%	0%	0%	2%
20% +	96%	97%	90%	93%	95%	94%	96%
20% + / 40% -	874.6	--	90.0	48.8	--	--	54.0
% del Ingreso de 20+ (*)	62.2	57.3	46.5	64.0	60.9	63.5	66.3
(*) Quintil 5							
Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)							

En todos los países, el impuesto se distribuye en forma significativamente más desigual que el ingreso pre-fiscal, resultando claramente progresivo. Esta alta progresividad resulta evidente cuando se comprueba que el 20% más rico de la población, que percibe entre el 47% (El Salvador) y el 66% (Panamá) del ingreso pre-fiscal, paga en todos los casos más del 90% del impuesto. El 40% más pobre, por el contrario, queda fuera del IRPF (con las excepciones de Guatemala y Panamá) (Véase Cuadro 29).

Cuadro 30							
Impuesto a la Renta Personal - Redistribución							
<i>Deciles según Ingreso de los individuos</i>							
Redistribución	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras (*)	Nicaragua	Panamá
Gini ingreso antes del impuesto	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Gini ingreso después del impuesto	0.5692	0.4759	0.4947	0.5946	0.5647	0.5905	0.6312
Reynolds - Smolensky	0.0078	0.0347	0.0087	0.0011	0.0050	0.0058	0.0052
Perdedores	10	10	10	10	Quintil 5	10	10
Trf de 10+ en % del ingreso total	0.79%	0.59%	0.66%	0.10%	0.48%	0.76%	0.85%
Trf de 10+ en % del ingreso propio	1.69%	1.41%	2.15%	0.20%	0.79%	1.55%	1.66%
Memo: Recaudación en % del PIB	1.1	1.2	1.8	0.5	1.2	1.0	2.3
(*) Quintil 5							
Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)							

En todos los casos, el único “perdedor” -su participación en el ingreso total cae luego del impuesto- es el 10% más rico (Cuadro 30). No obstante, aún la redistribución “teórica”

del impuesto (antes de descontar la evasión), que es la considerada en este trabajo, es muy poco relevante. Por ejemplo, la transferencia del decil 10 al resto de la sociedad como consecuencia del impuesto alcanza, como máximo, un 2.1% del ingreso propio, en el caso de El Salvador y un 1.7% en los casos de Costa Rica y Panamá. Es decir, la participación en el ingreso total del 10% más rico no se altera sustancialmente luego del IRPF: en El Salvador pasa de 30.7% a 30.1%; en Costa Rica de 46.7% a 45.9%; y en Panamá de 51.3% a 50.5%.

La muy escasa capacidad redistributiva del impuesto también se hace evidente cuando se comprueba que el Gini después del IRPF es solo ligeramente inferior al Gini del ingreso pre-fiscal (índice de Reynolds-Smolensky).

Como se dijo, la causa de este escaso impacto redistributivo es la baja recaudación del impuesto, tanto la teórica (o potencial) como la efectiva. La baja recaudación teórica, que es la que se ha considerado en las estimaciones, se explica básicamente por razones de diseño, entre las que destacan el alto nivel del mínimo no imponible sobre las rentas del trabajo y la exoneración a las rentas del capital –intereses, dividendos y ganancias de capital.

A su vez, la recaudación efectiva apenas supera el 1% del PIB en Costa Rica, Dominicana, Honduras y Nicaragua, y es inferior a 0.5% del PIB en Guatemala. Esta recaudación efectiva se ve afectada, además de por los citados problemas de diseño, por las dificultades que enfrentan las Administraciones Tributarias para la fiscalización del impuesto.

Estos porcentajes resultan irrisorios en países donde el 10% más rico recibe alrededor del 50% del ingreso, lo que pone en evidencia la incapacidad de estas sociedades de implementar una estructura tributaria (política y administración impositiva) en lo que respecta al impuesto a la renta de las personas físicas. Por eso, el tributo tiene una existencia apenas estética.

4.6. El impacto conjunto del sistema tributario

A la hora de evaluar el impacto conjunto del sistema tributario, es necesario ser cauteloso. En primer lugar, porque, en rigor, no se evalúa el impacto de “todo” el sistema tributario sino, como se dijo, de los impuestos considerados en el análisis –IVA, selectivos e impuesto sobre la renta personal-, impuestos respecto a cuya incidencia existe consenso.

Cuadro 31							
Progresividad e Impacto Redistributivo del Sistema Tributario							
<i>Deciles según Ingreso per capita de los individuos</i>							
	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
1. Progresividad							
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1ero -	16.5	13.9	27.8	23.2	17.4	10.6	17.3
2do -	11.1	8.5	17.9	10.5		6.5	3.5
2do +	11.8	5.1	10.2	6.6		4.6	4.3
1ero +	14.3	5.8	11.3	6.6	12.0	6.8	7.4
Gini Ingreso antes de la Política Fiscal	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini Impuestos	0.6192	0.4609	0.4677	0.5002	0.5609	0.6313	0.7575
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.0422	-0.0497	-0.0357	-0.0955	-0.0088	0.0350	0.1210
2. Redistribución							
Gini Ingreso después de Impuestos	0.5726	0.5126	0.5109	0.6034	0.5707	0.5946	0.6274
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.0044	-0.0020	-0.0075	-0.0077	-0.0010	0.0017	0.0091
Perdedores	1 y 10	1 al 4	1 al 5	1 al 6	1,2 y 5	1, 2 y 10	1 y 10
Cambio del 40% - (% del Ingreso propio)	1.8%	-2.2%	-4.6%	-3.7%	-2.4%	-0.1%	2.1%
Cambio del 10% + (% del Ingreso propio)	-2.0%	0.0%	0.4%	0.6%	n/c	-1.0%	-2.1%
3. Quién paga los impuestos							
40% -	8%	15%	19%	13%	10%	9%	4%
20% +	68%	58%	47%	60%	62%	57%	82%
20% + / 40% -	8.2	4.0	2.5	4.5	5.9	6.3	19.6
<i>Memo:</i>							
Ingresos Tributarios -sin Seguridad Social - (% del PBI)	15.1	15.0	13.3	12.6	19.0	13.0	8.7
Impuestos considerados (% del PBI)	13.1	8.6	9.8	7.3	13.5	9.8	7.5
% de impuestos considerados	86.8	57.3	73.8	58.1	71.1	75.6	86.7
<i>(*) Quintiles</i>							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, si se quiere realizar comparaciones entre países habrá que tener en cuenta si los impuestos comprendidos en cada uno de los análisis (países) representan porcentajes relevantes y similares de la recaudación total. En efecto, comparar los resultados de un estudio que ha analizado para el país A el impacto de impuestos que representan un 90% de la recaudación total con los del país B que, por ejemplo, solo considera un 30% de la recaudación total, no parece correcto. Al final del

Cuadro 31, se muestra el porcentaje del total de ingresos tributarios (sin contribuciones a la Seguridad Social) que, en el año de las estimaciones, representaron los impuestos considerados. Mientras que en República Dominicana y Guatemala los impuestos considerados –IVA, selectivos e impuesto sobre la renta personal- representan aproximadamente un 60% del total de ingresos tributarios, en los demás países superan el 70% -siendo casi el 90% de la presión tributaria en Costa Rica y Panamá. Esta dispersión, que refleja diferencias en las estructuras tributarias de los países, obliga a tomar con precaución los resultados de las comparaciones que se realicen.

Mientras que en los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, el sistema tributario resulta regresivo (Kakwani negativo), en Costa Rica, Nicaragua y Panamá resulta progresivo (Kakwani positivo). El bajo valor absoluto del índice de Kakwani muestra que ni la progresividad ni la regresividad son muy marcadas. Más intuitivamente, el Cuadro 32 muestra lo mismo. En efecto, el porcentaje del total de impuestos que pagan el 20% más rico y el 40% más pobre en general no difieren sustancialmente de su participación en el ingreso pre-fiscal.

Cuadro 32							
40- y 20+: Participación en el Ingreso Pre-fiscal y en el Pago de Impuestos							
	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
40-: % del Ingreso Pre-Fiscal	9.4	11.3	15.3	9.0	8.9	8.9	6.6
40-: % del Total de Impuestos	8.2	14.5	19.0	13.4	10.4	9.0	4.2
Impuestos / Ingreso Pre-Fiscal	0.9	1.3	1.2	1.5	1.2	1.0	0.6
20+: % del Ingreso Pre-Fiscal	62.2	57.3	46.5	64.0	60.9	63.5	66.3
20+: % del Total de Impuestos	67.6	57.8	47.0	59.8	61.8	56.6	82.0
Impuestos / Ingreso Pre-Fiscal	1.1	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	1.2
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

Por otra parte, y en relación a la progresividad del sistema tributario en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, es necesario recordar que:

- (a) Este resultado está influido porque no se ha computado el efecto indirecto del IVA que pagan (por sus insumos) los oferentes de bienes y servicios exentos, que opera como un costo y es sensato suponer que trasladan al consumidor

final. Con una alta participación de bienes y servicios exonerados en el diseño del IVA –como en el caso de Nicaragua-, este efecto es significativo.

- (b) Se ha computado la progresividad “teórica” del impuesto sobre la renta personal, pues no está considerada la evasión. Por tanto, la progresividad “real” es, sin duda, menor, pues quienes evaden el impuesto están en los estratos de más altos ingresos (los de menores ingresos quedan fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible).

La progresividad es, no obstante, sólo la primera parte de la historia. Cuando progresividad y recaudación se consideran conjuntamente, se concluye que el impacto del sistema tributario en la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo, es muy poco relevante. En efecto, en ningún caso el índice de Gini varía, en valor absoluto, al menos un punto porcentual. Más intuitivamente, el cambio en la participación del ingreso total de perdedores y ganadores es poco significativo. Entiéndase por perdedores (ganadores) aquellos cuya participación en el ingreso cae (sube) después de los impuestos. En efecto, y considerando el caso extremo, el 10% más rico en Panamá –perdedor- solo transfiere un 2.1% de su ingreso mientras que el 40% más pobre –ganador- sólo recibe una transferencia de, también, un 2.1% de su ingreso⁶⁰.

Finalmente, es interesante apuntar que en cuatro de los seis países –Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá- los deciles perdedores con la introducción del sistema tributario son tanto los más pobres (deciles 1 y 2) como los más ricos (decil 10). El IVA explica el efecto sobre los más pobres, en tanto el impuesto sobre la renta personal explica el efecto sobre el decil 10. Aunque los deciles de más altos ingresos contribuyen muy por debajo de su capacidad (en promedio, los impuestos estudiados representan menos del 10% de los ingresos del decil 10), el resultado contradice la visión convencional en América Latina de que es la clase media la que soporta en forma desproporcional el peso de los tributos.

⁶⁰ La transferencia del decil perdedor (ganador) es, precisamente, la disminución (el aumento) de su participación en el ingreso después de impuestos.

5. Progresividad e impacto redistributivo del gasto público social

En este trabajo, al igual que en la mayoría de la literatura sobre el tema, se ha considerado la progresividad y el impacto redistributivo del habitualmente denominado gasto público social (GPS), esto es, educación, salud, pensiones y asistencia social (Gasto Público Social focalizado). La razón es que no existen principios generalmente aceptados ni para valorar financieramente los bienes públicos puros (defensa, justicia, administración general) ni para identificar a sus beneficiarios.

Por otra parte, se ha seguido la forma más habitual de imputar el GPS, identificando a sus beneficiarios a partir de la Encuesta de Hogares con la que se trabaja y asignando a ellos el monto del gasto público que figura en la ejecución presupuestal de los Ministerios respectivos –salud, educación, asistencia social, etc. Debe reconocerse que este procedimiento, aunque prácticamente ineludible, es cuestionable por varias razones, que se detallan en el Anexo Metodológico –no toma en cuenta ineficiencias, calidad del gasto, posible existencia de corrupción, diferencias en los costos de prestación entre grupos, posibles desestímulos a la oferta laboral, etc.-.

La progresividad del GPS se evaluará con los mismos indicadores considerados para el sistema tributario. Por tanto, según la progresión de la tasa media (indicador local de progresividad), determinado ítem de gasto público será progresivo si expresado como porcentaje del ingreso del individuo -tasa media- decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos. A su vez, definiremos el índice de Kakwani (indicador global de progresividad) como

$$K = \text{cuasi Gini (GPS)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}.$$

Si $K < 0$, esto es, si el gasto público se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, dicho gasto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K > 0$, el gasto público será regresivo.

Finalmente, y al igual que en el caso del sistema tributario, se evalúa el impacto redistributivo de los diferentes rubros del Gasto Público Social a través del índice de Reynolds-Smolensky, que compara la distribución del ingreso antes y después del gasto analizado. En este punto parece pertinente señalar que para cada Gasto Público Social que resulte progresivo este índice computará, en forma automática e inmediata, una mejoría en la distribución del ingreso. No obstante, en la realidad es poco probable que sea éste el efecto de gastos como la educación que, aún en caso de tener niveles aceptables de calidad, exigen un proceso de maduración. Como señalan Machinea y Hopenhayn (2005), ésta es una de las razones que explica la aparente paradoja de un deterioro en la distribución del ingreso en América Latina entre 1990 y 2002 simultáneamente con un aumento de los rubros del Gasto Público Social más progresivos (educación y salud, entre otros).

Ahora bien, las definiciones de progresividad y redistribución que se han empleado hasta ahora tienen un juicio de valor implícito: que la desigualdad es un concepto relativo. Por ejemplo, se ha definido un impuesto como progresivo si su pago *en relación al ingreso* crece a medida que se pasa de los estratos más ricos a los más pobres en la distribución del ingreso. Este impuesto reduce la desigualdad *relativa* de la renta, la desigualdad antes del impuesto, y no otra desigualdad. En este contexto, un impuesto de suma fija sería regresivo. Sin embargo, para quien considerase que la desigualdad absoluta (y no la relativa) es el concepto relevante, un impuesto de suma fija resultaría neutral.

El enfoque relativo de la desigualdad resulta insatisfactorio cuando se considera la distribución del Gasto Público Social. En este caso, intuitivamente, se recurre a un concepto absoluto de la desigualdad, más exigente, por el cual un beneficio solo es igualador cuando es mayor, en términos absolutos, lo otorgado a los estratos de más bajos ingresos. En este contexto, un beneficio de suma fija es neutral.

Diremos, por tanto, que un gasto público es *pro-pobre* si el porcentaje otorgado disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso de los hogares; de lo contrario, se dirá que es *pro-rico*. Dicho de otro modo, el GPS será pro-pobre si el cuasi-Gini de su

distribución es negativo. Esto se da cuando el porcentaje del GPS total asignado al p por ciento más pobre de la población supera al p por ciento del ingreso, que es el porcentaje del ingreso total que le correspondería en una distribución igualitaria.

Es claro que un determinado programa de gasto público social puede ser progresivo –su importancia, en relación al ingreso de los hogares, disminuye a medida que aumenta el ingreso- y, a la vez, pro-rico -los estratos más ricos se benefician con un mayor porcentaje del gasto público en cuestión-. Un caso típico, como se verá en los resultados obtenidos, es la educación universitaria.

La insatisfacción con el concepto relativo de desigualdad en el análisis del GPS puede provenir tanto de que dada la muy fuerte concentración del ingreso en los países de América Latina es muy sencillo que el gasto resulte progresivo y, por tanto, resulta ser una “exigencia” muy menor, sobre todo porque el Estado controla su focalización (mientras que, por el contrario, no puede controlar el comportamiento de los agentes económicos luego de un impuesto).

5.1. Gasto Público en Salud

El GPS en salud es pro-pobre en Costa Rica, República Dominicana, Honduras y Nicaragua. Por su parte, en El Salvador, Guatemala y Panamá, aunque progresivo, resulta ser pro-rico (Cuadro 33).

No obstante, debe advertirse que, aún en los países donde es pro-pobre, es significativo el porcentaje del GPS en salud que beneficia a los estratos más ricos. En efecto, en el promedio de la subregión, el 10% más rico recibe más de un 6% del GPS en salud y el 20% más rico recibe aproximadamente el 17%, alcanzando el 20% en Guatemala y Panamá (Cuadro 33). Más aún, en El Salvador, el 10% más rico recibe un porcentaje mayor del GPS en salud (16%) que el 10% más pobre (11%), al igual que en Panamá (7% y 6% respectivamente). Esto indica las dificultades de acceso a la atención sanitaria que,

pese a su gratuidad, tienen los sectores más pobres, por no poder afrontar otros costos asociados a dicha asistencia –como el transporte hasta los centros de atención.

El 60% más pobre (deciles 1 a 6) en El Salvador, el 70% más pobre en los casos de Costa Rica, Dominicana y Panamá, y el 80% más pobre en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, son los “ganadores”, en el sentido de que su participación en el ingreso después del GPS en salud aumenta respecto a su participación en el ingreso pre-fiscal.

Cuadro 33							
Gasto Público en Salud							
<i>Deciles de individuos ordenados según ingreso per capita</i>							
	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
1. Progresividad							
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)							
1ero -	139.3	19.4	37.6	2.7	21.2	27.8	136.6
2do -	24.9	9.8	11.3	1.7		14.2	42.4
2do +	3.9	1.1	0.9	0.3		1.6	6.1
1ero +	1.1	0.3	2.1	0.1	0.6	0.4	1.7
Gini Ingreso antes del GPS	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	-0.0831	-0.1495	0.0772	0.0807	-0.0694	-0.0448	0.0382
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.6601	-0.6601	-0.4262	-0.5150	-0.6391	-0.6411	-0.5983
2. Redistribución							
Gini Ingreso después del GPS	0.5504	0.4994	0.5008	0.5937	0.5537	0.5793	0.6149
Reynolds - Smolensky	0.0266	0.0112	0.0026	0.0020	0.0160	0.0170	0.0215
Ganadores	1 al 7	1 al 7	1 al 6	1 al 8	Q 1 a 4	1 al 8	1 al 7
3. Quién recibe el gasto							
40% -	43%	46%	44%	33%	43%	33%	39%
20% +	14%	14%	21%	20%	14%	17%	20%
40% - / 20% +	3.1	3.2	2.2	1.6	3.0	1.9	2.0
1ero -	15%	13%	11%	7%	--	9%	6%
1ero +	5%	6%	16%	7%	--	8%	7%
GPS en Salud considerado (% del PIB)	4.9	1.8	1.7	0.4	2.6	2.4	4.8
GPS en Salud total (% del PIB)	4.9	1.8	1.7	1.0	2.6	2.9	4.8
% considerado	100%	100%	100%	39% (**)	100%	82%	100%
(*) <i>Quintiles</i>							
(**) <i>Sólo Hospitales</i>							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007b y 2009); Garriga et al (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

En promedio, el porcentaje del GPS en salud que recibe el 40% más pobre de los países de la subregión es más de cuatro veces superior a su participación en el ingreso pre-fiscal, lo que indica transferencias a este sector de la población⁶¹.

⁶¹ La “transferencia” recibida por el p por ciento más pobre de la población es el porcentaje del GPS recibido por encima del porcentaje que dicho p por ciento tiene en la distribución del ingreso (después del GPS).

El mayor impacto redistributivo, efecto conjunto de la progresividad y el monto del gasto, se da en Costa Rica, donde el índice de Gini cae 2.7 puntos luego del GPS (de 0.5770 a 0.5504). En este país, la transferencia que reciben los deciles “ganadores” (1 a 7) como consecuencia del GPS en salud es de 3% del ingreso total (después del GPS), aproximadamente un 11% de su ingreso propio. Por el contrario, el menor impacto redistributivo se da en Guatemala, donde el índice de Gini apenas se mueve luego del GPS en salud (de 0.5957 a 0.5937). La transferencia que reciben los deciles “ganadores” (1 a 8) como consecuencia del GPS en salud es de menos de 0.2% del ingreso total (después del GPS), un 0.5%, aproximadamente, de su ingreso propio.

5.2. GPS en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria

En todos los países de la subregión, el gasto público en educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria) resultó no sólo progresivo sino, además, pro-pobre. Esto no hace más que confirmar una reiterada constatación⁶²: el uso de la educación pública básica es cada vez menor a medida que se pasa de los deciles más pobres a los más ricos de la distribución del ingreso.

En promedio, el porcentaje del GPS en educación básica que recibe el 40% más pobre de los países de la subregión es cinco veces y media su participación en el ingreso pre-fiscal. En todos los países, el 40% más pobre recibe más del 40% del GPS en educación básica, porcentaje que va desde un 43% en el caso de Honduras y llega al 60% en el caso de El Salvador (Cuadro 34).

Como ya se señaló al analizar los resultados de los estudios de equidad fiscal realizados para los países de la Comunidad Andina,⁶³ no puede afirmarse que esto responda a una correcta “focalización” del gasto, pues no hay un proceso de selección para admitir a los niños de los hogares más pobres (inclusión) y dejar de lado a los de hogares más ricos (exclusión). Por el contrario, se trata de un proceso de “selección natural” que puede ser indicador de un problema –quienes tienen posibilidades eluden la educación pública por

⁶² El mismo resultado se obtuvo para los países de la Comunidad Andina. Véase Barreix, Roca y Villela (2006).

⁶³ Barreix, Roca y Villela (2006)

ser de inferior calidad- antes que de un correcto destino del gasto público. Aquí es apropiado, por tanto, insistir en que los trabajos no han evaluado la calidad de la educación recibida. Un gasto pro-pobre, en la medida que mejora la distribución del ingreso, es considerado positivo, sin considerar que, si es de mala calidad, puede resultar, por el contrario, una condena casi segura a un pronto fracaso estudiantil.

El 60% más pobre en El Salvador (deciles 1 a 6), el 70% más pobre en los casos de Costa Rica, Dominicana, Nicaragua y Panamá, y el 80% más pobre en los casos de Guatemala y Honduras, son los “ganadores”, en el sentido de que su participación en el ingreso después del GPS en educación básica aumenta respecto a su participación en el ingreso pre-fiscal.

Cuadro 34 – Educación Básica							
Gasto Público en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria							
<i>Deciles de individuos ordenados según su ingreso per capita</i>							
	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
1. Progresividad							
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)							
1ero -	87.5	17.5	30.6	17.0	30.3	31.9	206.1
2do -	33.8	8.9	10.5	8.4		16.1	45.6
2do +	1.8	1.1	0.7	0.7		1.0	1.6
1ero +	0.5	0.3	0.2	0.1	0.9	0.1	0.4
Gini Ingreso antes del GPS	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	-0.1809	-0.1346	-0.1445	-0.1071	-0.0170	-0.1492	-0.1201
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.7579	-0.6452	-0.6479	-0.7028	-0.5867	-0.7455	-0.7565
2. Redistribución							
Gini Ingreso después del GPS	0.5464	0.4992	0.4879	0.5867	0.5505	0.5804	0.6090
Reynolds - Smolensky	0.0306	0.0114	0.0155	0.0090	0.0192	0.0159	0.0275
Ganadores	1 al 7	1 al 7	1 al 6	1 al 8	Q 1 a 4	1 al 7	1 a 7
3. Quién recibe el gasto							
40% -	52%	44%	60%	47%	43%	51%	49%
20% +	9%	15%	7%	11%	14%	9%	11%
40% - / 20% +	5.9	2.9	8.2	4.3	3.0	5.8	4.6
1ero -	13%	12%	18%	12%	--	12%	8%
1ero +	3%	6%	3%	3%	--	2%	5%
<i>Memo: GPS en % del PIB (incluye Universidad)</i>	4.5	1.8	2.7	2.4	6.3	3.1	3.9
<i>(*) Quintiles</i>							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007b y 2009); Garriga et al (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

Como efecto conjunto de la progresividad y el monto del gasto, el mayor efecto redistributivo, al igual que en el GPS en salud, se da en Costa Rica, donde el índice de Gini cae 3 puntos luego del GPS (de 0.5770 a 0.5464). La transferencia que reciben los

deciles “ganadores” (1 a 7) como consecuencia del GPS en educación básica es de 2.5% del ingreso total (después del GPS), aproximadamente un 8% de su ingreso propio.

5.3. GPS en Educación Universitaria

El comportamiento del GPS en educación universitaria es marcadamente diferente al del GPS en educación básica, lo que también se constató en los estudios realizados para los países de la Comunidad Andina. En efecto, en todos los casos el GPS en educación universitaria es, aunque progresivo, pro-rico, con las excepciones de Guatemala y Honduras, donde además de pro-rico es regresivo. Esta es una evidencia clara de que quienes mayoritariamente acceden a la educación superior pública son integrantes de los hogares de mayores ingresos.

Dicho de otro modo, son los estratos más pobres, usuarios casi exclusivos de la educación pública, quienes, luego, no acceden a la educación universitaria. Aunque esto no habilita, en modo alguno, a hablar de causalidad (mala educación pública, nivel insuficiente para acceder a la educación terciaria), sí refuerza la idea de que el acceso a la educación pública sólo por los estratos más pobres es indicador de problemas (en este caso, no llegan a los niveles educativos más altos) más que de una correcta focalización de ese GPS (universal).

El porcentaje del GPS en educación universitaria crece significativamente a medida que se pasa de los tramos más bajos a los más altos en la escala de ingresos. (Cuadro 35). En todos los casos, con la excepción de República Dominicana, el 20% más rico recibe al menos 2.5 veces lo que recibe el 40% más pobre, con los casos (extremos) de Guatemala y Honduras, donde el 20% más rico concentra el 80% y 70% del GPS en educación universitaria, respectivamente. En el caso de Guatemala, el 10% más rico se beneficia con el 61% del gasto en educación universitaria.

El marcado sesgo pro-rico del gasto en educación universitaria en la subregión contrasta con los altos niveles de deserción a nivel de educación secundaria. Sin embargo, debido a las externalidades asociadas a la educación universitaria, una alternativa al pago de

matrícula universitaria sería reforzar el cobro del impuesto a la renta personal, que es el instrumento adecuado para gravar los rendimientos del capital humano.

Cuadro 35							
Gasto Público en Educación Universitaria							
<i>Deciles de individuos ordenados según su ingreso per capita</i>							
	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
1. Progresividad							
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)							
1ero -	1.5	0.9	0.6	1.0	0.3	0.0	2.27
2do -	1.7	0.5	0.3	0.0		2.3	1.95
2do +	1.8	0.3	0.5	0.3		1.6	1.89
1ero +	1.4	0.1	0.2	0.3	1.2	0.4	0.84
Gini Ingreso antes del GPS	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.4704	0.2330	0.3959	0.6867	0.6540	0.3610	0.3760
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.1066	-0.2776	-0.1075	0.0910	0.0843	-0.2353	-0.2605
2. Redistribución							
Gini Ingreso después del GPS							
Reynolds - Smolensky	0.0005	0.0010	0.0003	0.0000	-0.0010	0.0006	0.0031
3. Quién recibe el gasto							
40% -	12%	19%	13%	5%	3%	12%	13%
20% +	52%	36%	33%	79%	69%	39%	38%
20% + / 40% -	4.2	1.9	2.5	16.8	27.5	3.3	2.9
1ero -	1.0%	4.4%	1.8%	3.3%	--	0.0%	1.0%
1ero +	32.3%	17.5%	12.9%	61.2%	--	17.7%	17.6%
(*) <i>Quintiles</i>							
Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007b y 2009); Garriga et al (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)							

5.4. Componente de subsidio de las pensiones

La evaluación del impacto distributivo de las pensiones (jubilaciones), cuyo efecto neto se verifica a lo largo del ciclo de vida, introduce problemas cuando, como en este caso, los estudios tienen un enfoque anual; es decir, cuando solo se cuenta con la información de los ingresos recibidos por los individuos de la muestra en el año de realización de la encuesta.

Antes que nada, parece claro que solo habrá efecto redistributivo si no hubo una contraprestación equivalente. En un sistema de Seguridad Social de reparto (o mixto), si, en términos actuariales, las pensiones recibidas por los pasivos actuales fueran superiores a las contribuciones realizadas durante el período activo, sería pertinente

incluir la diferencia como transferencia pública. Del mismo modo, si las pensiones recibidas fuesen actuarialmente inferiores a las contribuciones realizadas durante la vida activa, sería pertinente considerar la diferencia como un impuesto. La correcta determinación de si se está ante una u otra situación no es posible en el contexto de un enfoque anual; por el contrario, solo puede realizarse mediante un enfoque de ciclo vital (y sin entrar en todos los problemas metodológicos que supone realizarlo).

Una aproximación es estimar los componentes de contraprestación y de subsidio de cada pensión, adjudicando el componente contraprestación al ingreso antes de la política fiscal e imputando el subsidio como transferencia recibida. Esta aproximación se ha seguido en los estudios de Nicaragua y Panamá⁶⁴.

Por el contrario, en los casos de Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana, no se realizó esta estimación y el total de pensiones fue incluido dentro de los ingresos originales de los hogares (ingresos antes de la política fiscal). Esto equivale a suponer que dichas pensiones son el beneficio actuarialmente equivalente recibido por una contribución anterior (al igual que los ingresos por intereses son la remuneración a un depósito previamente realizado). En el otro extremo, en el estudio de El Salvador las pensiones no fueron incluidas en el ingreso pre-fiscal pues se estimó que predomina significativamente el componente de subsidio.

Los resultados obtenidos para Nicaragua y Panamá se presentan en el Cuadro 36. En el caso de Nicaragua, los pagos de pensiones del año 2001 totalizaron 1% del PIB y se ha estimado que un 80% de los mismos correspondió a subsidio. Este alto porcentaje de subsidio se explica por la baja tasa de aportes (5.5%) y por el reducido número de años de aportes requeridos (15 años). (Véase Petrei, 2007). Por su parte, el subsidio estimado para Panamá en el año 2003 fue de 2.7% del PIB, 45% del gasto total en Seguridad Social de dicho año (6% del PIB).

⁶⁴ La metodología seguida se detalla en Rodríguez (2007) y Petrei (2007) y un resumen de la misma se presenta en el Anexo Metodológico.

En ambos casos, como muestra el Cuadro 36, el subsidio implícito en las pensiones pagadas es progresivo pero pro-rico. El 20% más rico recibe casi el 50% del subsidio implícito en el pago de pensiones en Nicaragua y el 60% en Panamá, 4 y 12 veces, respectivamente, lo que percibe el 40% más pobre. En Nicaragua, en particular, el 10% más rico percibe el 41% del subsidio. A causa de esta “fuga” hacia los sectores de más altos ingresos, el impacto redistributivo es insignificante (el índice de Gini casi no se altera), aún en el caso de Panamá, donde el subsidio representa 2.7% del PIB.

Cuadro 36		
Gasto Público en Pensiones - Subsidio implícito		
Deciles de individuos ordenados según su ingreso per capita		
1. Progresividad	Nicaragua	Panamá
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)		
1ero -	1.3	10.8
2do -	1.3	1.7
2do +	0.5	6.0
1ero +	0.8	2.7
Gini Ingreso antes del GPS	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.4901	0.5809
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.1062	-0.0555
2. Redistribución	Nicaragua	Panamá
Gini Ingreso después del GPS	0.5962	0.6360
Transferencia del 50%+ al 50%- Ganadores	0.0%	0.0%
	1 al 3, 5, 7 y 8	1 y 5 al 9
3. Quién recibe el gasto	Nicaragua	Panamá
40% -	12%	5%
20% +	49%	60%
40% - / 20% +	4.0	12.0
1ero -	1%	0%
1ero +	41%	36%
Memo:		
Pensiones - componente subsidio (en % del PBI)	0.8	2.7
Fuente: elaboración propia en base a Petrei (2007) y Rodríguez (2007)		

En el resto de los países, para los que no fue discriminado el componente de subsidio de las pensiones contributivas y, por tanto, no puede determinarse correctamente el impacto distributivo de las mismas, igualmente debe tenerse presente, a modo de aproximación, que los estratos de más altos ingresos perciben un porcentaje significativo de las pensiones públicas. En efecto, y tal cual se ve en el Cuadro 37, el 20% de más altos ingresos percibe

el 68% del total de pensiones en República Dominicana, el 70% en Costa Rica y el 86% en Honduras. En particular, el 10% de más altos ingresos percibe el 55% de las pensiones en Costa Rica y en República Dominicana.

Cuadro 37				
Distribución del Gasto Público en Pensiones				
(Quintiles de Individuos Ordenados Según su Ingreso Per Capita)				
	Costa Rica	Dominicana	El Salvador	Honduras
1	1.1	3.0	14.6	0.5
2	4.8	5.4	9.1	1.5
3	7.7	7.9	13.4	2.8
4	15.5	15.2	17.4	8.9
5	70.8	68.5	45.5	86.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
10-	0.1	0.6	8.1	sd
10+	55.8	55.9	27.1	sd

Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2009) y Garriga et al (2007)

Como referencia, el gasto en pensiones contributivas en Costa Rica (2004) fue de 4% del PIB⁶⁵; en Honduras (2005) fue de 2.3% del PIB⁶⁶; y en República Dominicana (2004) de 0.6% del PIB. Esta alta concentración del pago de pensiones contributivas se explica en parte porque las mismas tienen un componente de contraprestación por un aporte anterior, aporte que solo realizaron quienes estuvieron en el mercado laboral formal, que pertenecen a los estratos de más altos ingresos de la población. No obstante, como se vio en los casos de Nicaragua y Panamá, también el componente de subsidio de dichas pensiones presenta una significativa concentración.

⁶⁵ Corresponde a las pensiones pagadas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social y a los regímenes de pensiones contributivas con cargo al Presupuesto Nacional. Véase Trejos, 2007.

⁶⁶ Corresponde a las pensiones pagadas por Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP), Instituto de Previsión Militar (IPM), Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA) e Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPRENUAH). Véase Garriga et al, 2007.

5.5. Asistencia social

El propósito de esta sección es presentar el impacto redistributivo de la asistencia social (GPS focalizado). En línea con Lindert, Skoufias y Shapiro (2006), se entiende por asistencia social las transferencias públicas –monetarias o en especie-, habitualmente no contributivas, que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres⁶⁷.

Dentro del marco que brinda esta definición, cabe destacar:

- a) la existencia de una gran variedad de programas en la subregión, que van desde los subsidios a los precios de determinados bienes o servicios (energía eléctrica, transporte, gas licuado de petróleo, agua) a transferencias condicionadas, la última generación de GPS focalizado;
- b) una significativa dispersión en el monto de recursos asignados a estos programas (coeficiente de variación 0.5) en torno a una media de 1% del PIB, con el menor gasto en Guatemala y Nicaragua (0.10% y 0.18% del PIB) y el mayor en Costa Rica (1.7% del PIB);
- c) la existencia de varios programas en los que la focalización no es satisfactoria y los beneficios se fugan hacia estratos que no se pretendía favorecer. Este es particularmente el caso de los subsidios vía precios, como se describe en el recuadro adjunto (El impacto en la equidad de los subsidios vía precios).

Los resultados que se presentan en el Cuadro 38, corresponden al efecto conjunto de los programas de asistencia social que fueron evaluados en cada país. Con la sola excepción de Nicaragua, los programas de cada país resultan, globalmente considerados, pro-pobres. No obstante, como muestra el Cuadro 39, al interior de cada país hay tantos programas pro-pobres como pro-ricos, e incluso regresivos.

⁶⁷ Los autores definen cuidadosamente la asistencia social comparándola con la Seguridad Social.

Las fugas hacia grupos que no se pretende favorecer son evidentes. En concreto –véase nuevamente el Cuadro 38-, el 20% más rico de la población se beneficia con al menos el 20% del GPS focalizado en Panamá (20%), República Dominicana (26%) y Nicaragua (30%). En este último país, el 20% más rico recibe lo mismo que el 40% más pobre y en República Dominicana se beneficia con solo un 30% menos que el 40% más pobre (33%). Visto de otro modo, luego de la asistencia social, llegan a ser “ganadores” –su participación en el ingreso total aumenta luego del GPS- los deciles 7 (en Panamá), 8 (en República Dominicana) y 9 (en Nicaragua).

Cuadro 38					
Gasto Público en Asistencia Social					
Deciles de individuos ordenados según ingreso per capita					
	Costa Rica	Dominicana	Honduras	Nicaragua	Panamá
1. Progresividad	(2004)	(2004)	(2005) (*)	(2001)	(2003)
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)					
1ero -	151.01	7.8	18.6	1.6	75.0
2do -	18.01	4.7		0.8	21.2
2do +	0.40	1.1		0.2	1.5
1ero +	0.17	0.4	0.4	0.1	0.7
Gini Ingreso antes del GPS	0.5770	0.5106	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	-0.3611	0.0483	-0.1703	0.1587	-0.0380
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.9381	-0.4623	-0.7400	-0.4376	-0.6744
2. Redistribución	Costa Rica	Dominicana	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gini Ingreso después del GPS	0.5603	0.5049	0.5587	0.5954	0.6237
Reynolds - Smolensky	0.0167	0.0057	0.0110	0.0009	0.0128
Transferencia del 50%+ al 50%-	0.8%	0.3%	n/c	0.1%	0.6%
Ganadores	1 al 5	1 al 8	Quintil 1 a 3	1 al 9	1 al 7
3. Quién recibe el gasto	Costa Rica	Dominicana	Honduras	Nicaragua	Panamá
40% -	64%	33%	52%	31%	44%
20% +	6%	26%	14%	30%	20%
40% - / 20% +	10.9	1.3	3.6	1.0	2.2
1ero -	27%	7%	n/c	7%	12%
1ero +	3%	13%	n/c	15%	10%
<i>Memo:</i>					
GPS Focalizado (en % del PBI)	1.70	1.26	1.53	0.18	1.45
% GPS considerado	100%	100%	100%	86%	100%
(*) Quintiles					
Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); Garriga et al (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)					

Aún en los casos en que, conjuntamente considerados, los programas de asistencia social son el rubro más progresivo del GPS –Costa Rica y Honduras-, es el de menor impacto redistributivo, pues es el de menor asignación presupuestal.

Cuadro 39		
Progresividad de los programas de Asistencia Social en Centroamérica		
COSTA RICA	Progresivo	Pro-Pobre
Incentivos Estudiar	Sí	Sí
Centros Infantiles	Sí	Sí
Regulación Trabajo	Sí	Sí
Pensiones No Contributivas	Sí	Sí
Grupos Vulnerables	Sí	Sí
Vivienda y Agua	Sí	Sí
DOMINICANA	Progresivo	Pro-Pobre
Instituto Nacional Estabilización Precios (INESPRES)	Sí	Sí
Subsidio Electricidad	Sí	No (*)
Subsidio Gas Licuado Petróleo (GLP)	Sí	No
Donación Alimentos	Sí	Sí
Comedores Económicos	Sí	No
Construcción de viviendas	Sí	Sí
Construcción de letrinas	Sí	Sí
Construcción y reparación de obras deportivas	Sí	Sí
<i>(*) No es pro-pobre el subsidio generalizado; el PRA sí lo es</i>		
HONDURAS	Progresivo	Pro-Pobre
Programas Alimentarios	Sí	Sí
Subsidio Electricidad	Sí	No
Subsidio Transporte	No	No
Fondo Hondureño Inversión Social (FHIS)	Sí	Sí
Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)	Sí	Sí
NICARAGUA	Progresivo	Pro-Pobre
Regulación Trabajo	Sí	No
Nutrición	Sí	Sí
PANAMA	Progresivo	Pro-Pobre
Administración	Sí	No
Vivienda	Sí	No
Urbanización	Sí	Sí
Otros servicios	Sí	Sí
Abastecimiento de agua	Sí	No
Aseo y ornato	Sí	No
Bomberos	Sí	No
Alumbrado público	Sí	No
Calles y aceras	Sí	No
Otros servicios	Sí	No
Desarrollo comunal	Sí	Sí
Cultura y deporte	Sí	No
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); Garriga et al (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)</i>		

El impacto en la equidad de los subsidios vía precios

Como parte de su política de protección social, dos países de la subregión otorgan subsidios vía precios: República Dominicana (subsidios a la energía eléctrica y al gas licuado de petróleo –GLP-) y Honduras (subsidios a la energía eléctrica y al transporte urbano de pasajeros). Interesa, por tanto, examinar las consecuencias que desde el ángulo de la equidad tienen estos subsidios para corroborar si efectivamente consiguen una redistribución del ingreso.

Subsidios a la electricidad y el GLP en República Dominicana

De acuerdo a *Enterprise Surveys* del Banco Mundial, en el ranking de obstáculos a la actividad empresarial en República Dominicana, el primer lugar lo ocupa el problema eléctrico: casi el 50% de los empresarios dominicanos lo consideran el principal obstáculo. La diferencia es muy significativa con el segundo, los impuestos, considerados el principal obstáculo por menos de 10% del empresariado. Siempre según esta encuesta, los empresarios dominicanos declaran que sus pérdidas por cortes de electricidad superan el 15% de sus ventas, mientras que para la subregión estas pérdidas apenas superan el 3.5%. (A menudo se desacreditan las encuestas a empresarios por la subjetividad que puedan contener sus respuestas. No obstante, dichas encuestas reflejan sus percepciones y es en base a ellas (los *animal spirits* de Keynes) que los empresarios toman sus decisiones. Ver Roca y Sebastián, 2006).

Díaz (2008) distingue tres subsidios al sector eléctrico en República Dominicana, cuyo costo fue de 2.3% del PIB en 2006 (28% del Gasto Público Social). En primer lugar, el subsidio generalizado, representado por los pagos que el Estado hace a las empresas eléctricas para que cubran el déficit operacional que les provoca la oferta al precio subsidiado. En segundo lugar, el subsidio cruzado, originado en tarifas diferenciales según consumo –es decir, los grandes consumidores subsidian a los pequeños. Finalmente, el Programa de Reducción de Apagones (PRA) beneficia a los habitantes de barrios carenciados. El subsidio generalizado implicó un costo de 1.4%

del PIB y el PRA de 0.4%; el subsidio cruzado, claro está, no implica un costo para el Estado.

Desde que, por definición, el subsidio generalizado vía precios no se diseña de acuerdo a ningún principio de exclusión o inclusión, sino que alcanza a toda la población, es el que registra los peores resultados en relación a la equidad. En efecto, aunque ligeramente progresivo (cuasi-Gini 0.485), es claramente pro-rico: el 10% más rico recibe poco menos de la mitad del subsidio total (45%) mientras que el 40% más pobre recibe solo una cuarta parte de éste (11.5%).

Respecto al subsidio cruzado, se calcula como la diferencia entre la tarifa media (la tarifa única que hace el subsidio cruzado igual a cero) y la tarifa que efectivamente paga cada hogar. Los grandes consumidores pagan una tarifa por encima de la media (subsidio negativo) y, así, financian la tarifa por debajo de la media que pagan los pequeños consumidores. De acuerdo a Díaz (2008), todos los “perdedores” -aquellos que pagan una tarifa por encima de la media- se ubican en el decil 10. La transferencia que hace este 10% más rico por el subsidio cruzado equivale a una tercera parte del costo del PRA y a más de una quinta parte del costo del subsidio generalizado. No obstante, al igual que en el caso del subsidio generalizado, el subsidio cruzado resulta progresivo pero pro-rico. Entre los “ganadores” (deciles 1 a 9), los tres más ricos (7 a 9) se benefician con casi el 45% del subsidio cruzado. En particular, el decil 9 se beneficia con casi el 30% de la transferencia que realiza el decil 10. Dicho de otro modo: los consumidores que se benefician del subsidio cruzado, aunque “pequeños” en términos relativos son “grandes” en términos absolutos. Hay aquí, otra fuga del diseño (no bien focalizado).

Finalmente, y siempre en relación al sector eléctrico, aunque resulta ser el subsidio mejor focalizado, el PRA también parece presentar problemas de diseño, es decir, resultan incluidos beneficiarios no deseados. En efecto, el 30% más rico solo recibe del beneficio (26%) un porcentaje ligeramente inferior al que recibe el 30% más pobre (29%). La “clase media” (deciles 4 a 7) es la principal beneficiada, capturando el 45%

restante del subsidio.

La conclusión parece clara: el subsidio vía precios –generalizado- es el peor desde el punto de vista de la equidad; el subsidio cruzado, aunque mejor que el anterior, igualmente presenta fugas (beneficios a quien no se pretende beneficiar); y, finalmente, es el PRA que, aunque con problemas operativos, es por definición el mejor diseñado y el que obtiene los mejores resultados.

Por su parte, el subsidio al GLP implicó una renuncia fiscal de 0.5% del PIB en 2006 (6% del gasto público social). En primer lugar, este subsidio distorsiona el sistema de precios y, por tanto, induce a sustituir el consumo de gasoil y gasolina por el de GLP. En segundo lugar, origina un considerable gasto administrativo de contralor. Así, resulta ineficiente porque no se focaliza correctamente y, aunque progresivo, es pro-rico. En efecto, el 20% más rico recibe un 20.5% del subsidio total, 30% más de lo que recibe el 20% más pobre (15.7%).

A partir de fines de 2008 la situación mejoró. La focalización del subsidio al GLP se efectúa mediante los programas Bonogas-Hogar y Bonogas-Choferes. El primero, abarca 800 mil hogares, un 36% del total de núcleos familiares, cubriendo los indigentes y pobres, tanto urbanos, como rurales. Actualmente, el subsidio es fijo por un monto equivalente a 6 galones de GLP y es administrado mediante las instituciones financieras y los establecimientos comerciales habilitados. Este monto se distribuye como una sección de la tarjeta magnética del Programa de Solidaridad de transferencias condicionadas basado en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para aquellos hogares que registren un Índice de Calidad de Vida (ICV) inferior específico dependiendo de si habita en zona urbana o rural. El segundo programa de focalización, denominado Bonogas-Chóferes, es un subsidio directo estimado sobre la base del consumo mensual promedio a los vehículos de transporte colectivo de ruta fija. Esto, además del ahorro fiscal del 66% de lo abonado en 2008, permitirá una mejor focalización. En efecto, el estudio de Díaz (2008) establece que los cuatro deciles de menores ingresos recibían tan sólo el 35% del subsidio generalizado.

Subsidios en Honduras

Al igual que República Dominicana, Honduras subsidia el consumo de energía eléctrica (Bono de Electricidad). El programa consiste en una rebaja en la tarifa para aquellos hogares que consumen menos de 300 kwh al mes, con la particularidad de que, a diferencia del caso dominicano, esta rebaja decrece con el consumo. El costo de este subsidio fue, en el año 2005, de 7.5% de su GPS (179.7 millones de lempiras, 0.11% del PIB). Aunque progresivo, este subsidio es pro-rico. En efecto, el 20% más rico recibe aproximadamente una cuarta parte del subsidio total (24%), más de lo que recibe el 40% más pobre (22.6%).

Por otra parte, Honduras subsidia el transporte urbano público mediante una rebaja de su precio. Con tal fin, el año 2005 el país destinó aproximadamente un 5% de su GPS (113.6 millones de lempiras, 0.07% del PIB). Dada la escasa magnitud del subsidio, sus consecuencias redistributivas son menores. No obstante, interesa señalar que, aunque progresivo, el subsidio es pro-rico, concentrándose significativamente en los estratos de más altos ingresos. En efecto, el 40% más rico recibe más del 70% del subsidio, y mientras que el 20% más rico se beneficia con el 35% del subsidio, el 20% más pobre solo recibe un 3% del mismo, menos de una décima parte que el quintil más rico (Estas conclusiones no varían cuando se elige como indicador de bienestar el consumo).

Subsidios en El Salvador

El Salvador otorga subsidios al consumo de energía eléctrica, gas licuado de petróleo (GLP), agua y transporte público de pasajeros. Teniendo en cuenta que los subsidios pretenden beneficiar a los hogares más pobres de la población, suele definirse como error de inclusión el porcentaje del subsidio total que beneficia al 60% más rico de la misma. En base a Tornarolli y Tejerina (2009), puede estimarse que en los tres casos analizados los errores de inclusión son significativos: electricidad 54.3%, GLP 71.2%, y agua 69.1%⁶⁸. Teniendo en cuenta el costo de los subsidios en 2008 (electricidad

⁶⁸ El subsidio a la electricidad beneficia a los consumidores de menos de 99kWh al mes.

US\$ 59.3 millones; GLP US\$ 134.5 millones; agua US\$ 18.5 millones), focalizarlos correctamente y, así, corregir el error de inclusión, permitiría un ahorro de aproximadamente 0.7% del PIB.

El error de exclusión suele definirse, por otra parte, como el porcentaje de población que, perteneciendo al 40% más pobre, no accede al subsidio. De acuerdo a Navajas y Artana (2008), el error de exclusión en el subsidio a la electricidad es de 31%, en el subsidio al GLP 47% y en el subsidio al agua 50%. Nótese que la corrección del error de exclusión, a diferencia del de inclusión, no depende exclusivamente de una correcta focalización del subsidio. Por ejemplo, siempre según Navajas y Artana (2008), la mitad del error de exclusión en el caso del subsidio a la electricidad se explica por hogares pobres que no tienen acceso a la misma.

5.6. El impacto conjunto del Gasto Público Social

El GPS –en rigor, los rubros analizados- ha resultado progresivo en todos los países considerados. No obstante, sólo en los casos de Costa Rica y Honduras ha sido, además, pro-pobre. (Cuadro 40). Exclusivamente en estos dos países, el 40% más pobre de la población recibe algo más del 40% del GPS: 44.5% en el caso de Costa Rica y 40.6% en el de Honduras. En general, el 40% más pobre de la población recibe entre un 20% más (Panamá) y casi tres veces (Costa Rica) lo que recibe el 20% más rico.

El significativo potencial redistributivo del GPS resulta claramente ilustrado cuando se observa que, por ejemplo, en los casos de Costa Rica y Panamá llega a representar más de 4 veces el ingreso pre-fiscal del decil más pobre. La transferencia que recibe el 40% más pobre luego del GPS va desde 0.7% del ingreso total, en el caso de Guatemala⁶⁹, a 6% del ingreso total, en el caso de Costa Rica.

El impacto redistributivo del GPS es, en todos los casos, significativamente mayor que el del sistema tributario. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, los impuestos analizados

⁶⁹ Téngase presente que en el caso de Guatemala solamente se analizó el 41% del GPS total.

(13.1% del PIB) resultaron progresivos pero, como se vio, su impacto redistributivo es muy poco relevante: el índice de Gini apenas se mueve, pasando de 0.5770 a 0.5726. No obstante, una vez imputado el GPS analizado (12% del PIB), la participación del 40% más pobre en el ingreso total sube 6 puntos y, en este caso, la corrección de la desigualdad es relevante: el índice de Gini pasa de 0.5770 a 0.5042.

Cuadro 40							
Progresividad e Impacto Redistributivo del GPS							
GASTO PUBLICO SOCIAL	Costa Rica (2004)	Dominican a (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
<i>Deciles de individuos ordenados según ingreso per capita</i>							
1. Progresividad							
<i>Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)</i>							
1ero -	425.3	49.7	108.0	24.2	87.6	65.0	458.5
2do -	89.7	26.9	30.3	12.2		34.8	127.6
2do +	9.9	4.7	5.0	1.5		5.1	18.4
1ero +	4.3	2.3	5.0	0.5	3.6	1.9	7.7
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	-0.0769	0.0206	0.1271	0.0167	-0.0077	0.0645	0.1146
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.6539	-0.4900	-0.3763	-0.5790	-0.5774	-0.5318	-0.5219
2. Redistribución							
Gini Ingreso después del GPS	0.5042	0.4826	0.4902	0.5827	0.5087	0.5657	0.5714
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.0728	0.0280	0.0132	0.0130	0.0610	0.0306	0.0650
Ganadores	1 al 7	1 al 7	1 al 5	1 al 8	Quintile s 1 a 4	1 al 8	1 al 8
Variación del 40% - (en % del ingreso total)	6.0%	1.6%	2.5%	0.7%	3.0%	1.9%	3.9%
Variación del 10% + (en % del ingreso total)	-6.0%	-1.9%	-1.3%	-1.0%	-3.9%	-2.5%	-5.6%
3. Quién recibe el GPS							
40% -	44.5%	36.4%	41.1%	39.1%	40.6%	36.6%	33.5%
20% +	16.0%	25.9%	23.9%	20.4%	20.6%	22.7%	26.8%
40% - / 20% +	2.8	1.4	1.7	1.9	2.0	1.6	1.2
<i>Memo:</i>							
GPS (% del PBI)	12.0	8.1	6.7	5.8	10.7	8.9	13.3
GPS considerado (% del PBI)	12.0	8.1	6.1	2.4	10.7	6.4	13.3
% del GPS considerado	100.0	100%	91%	41%	100%	72%	100%
(*) Quintiles							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007b y 2009); Garriga et al (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

6. Impacto de la política fiscal - Conclusiones y Alternativas de Política

El análisis de los sistemas tributarios de Centroamérica, Panamá y República Dominicana revela que el efecto en la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo, es muy poco relevante. Esto contrasta con la visión convencional, que atribuye la desigual distribución del ingreso a la fuerte regresividad de los sistemas impositivos de la subregión, debido al alto peso de la tributación indirecta. En efecto, de acuerdo a nuestro análisis, resumido en el Cuadro 41, en ningún caso el índice de Gini de la distribución del ingreso varía significativamente luego de los impuestos. Más intuitivamente, no hay cambio significativo en la participación del ingreso total de perdedores y ganadores. En el caso extremo, Panamá, el 10% más rico sólo transfiere un 2.1% de su ingreso a causa de los impuestos, mientras que el 40% más pobre sólo recibe una transferencia de, también, un 2.1% de su ingreso.

Cuadro 41							
Política Fiscal = GPS - Impuestos							
GPS - IMPUESTOS	Costa Rica (2004)	Dominicana (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005) (*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
<i>Deciles de individuos ordenados según ingreso per capita</i>							
1. Progresividad							
Tasa efectiva (GPS - Impuestos) / Ingreso (en %)							
1ero -	408.8	35.8	86.3	1.0	70.3	54.4	441.2
2do -	78.6	18.4	12.4	1.7		28.3	124.0
2do +	-1.9	-0.4	-5.2	-5.1		0.5	14.0
1ero +	-10.0	-3.5	-6.3	-6.1	-8.5	-4.9	0.3
2. Redistribución							
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Gini Ingreso después de Impuestos	0.5726	0.5126	0.5109	0.6034	0.5707	0.5946	0.6274
Gini Ingreso después de GPS	0.5042	0.4826	0.4902	0.5827	0.5087	0.5657	0.5714
Gini Ingreso después de Política Fiscal	0.4998	0.4846	0.4948	0.5904	0.5097	0.5640	0.5623
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.0772	0.0260	0.0086	0.0053	0.0600	0.0323	0.0741
Quintiles							
Deciles Ganadores	1 al 8	1 al 7	1 al 6	1 al 8	1 a 4	1 al 8	1 al 8
Variación 40% -	6.9	1.5	2.2	0.4	3.2	2.0	4.2
40% - antes PF	9.4	11.3	15.3	9.0	8.9	8.9	6.6
40% - después PF	16.3	12.9	17.5	9.4	12.1	10.9	10.8
Variación 10% +	-7.5	-1.9	-1.4	-0.7	sd	-3.1	-6.7
10% + antes PF	46.7	41.7	30.7	49.3	sd	48.9	51.3
10% + después PF	39.3	39.8	29.4	48.6	sd	45.8	44.7
<i>(*) Quintiles</i>							
<i>Fuente: elaboración propia en base a Fuente: elaboración propia en base a Trejos (2007); Díaz (2008); ICEFI (2007a, b y 2009); Garriga et al (2007); Roca (2007); Petrei (2007); y Rodríguez (2007)</i>							

Es interesante apuntar que en cuatro de los seis países –Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá- los deciles perdedores con la introducción del sistema tributario son tanto los más pobres (deciles 1 y 2) como los más ricos (decil 10). El IVA explica el efecto sobre los más pobres, en tanto el impuesto sobre la renta personal explica el efecto sobre el decil 10. Este resultado contradice la opinión mayoritaria de que en América Latina la clase media es la que soporta en forma desproporcional el peso de los tributos. Más aún, el porcentaje del Gasto Público Social que recibe la clase media en la subregión es casi un 50% mayor que la proporción de los impuestos que paga según los cálculos de este trabajo. No obstante, debe señalarse que los deciles de más altos ingresos contribuyen muy por debajo de su capacidad: en promedio, los impuestos estudiados representan menos del 10% de los ingresos del decil más rico mientras que en los países de la OCDE están en torno al 25%. Así se explica la parte sustancial del escaso poder redistributivo de la política fiscal en su conjunto en la subregión.

La conclusión general para el sistema tributario se repite al analizar la progresividad y el impacto redistributivo del Gasto Público Social (GPS). De cualquier manera, coincidiendo con lo observado en la literatura, el impacto redistributivo del GPS es en todos los casos significativamente mayor que el del sistema tributario, aproximadamente 4.4 veces superior. Si bien una primera aproximación indica ganancias significativas de progresividad e impacto redistributivo, un análisis más cuidadoso revela problemas de insuficiencia y focalización. El GPS –en rigor, los rubros analizados- ha resultado progresivo en todos los países considerados, pero sólo en los casos de Costa Rica y Honduras ha sido, además, pro-pobre. Exclusivamente en estos dos países el 40% más pobre de la población recibe algo más del 40% del GPS: 44.5% en el caso de Costa Rica y 40.6% en el de Honduras. Vale la pena resaltar que el mayor impacto redistributivo de la política fiscal se da en Costa Rica y Panamá, que tienen menor cantidad de pobres y, a su vez, son menos pobres que los de los demás países.

En suma, considerando tanto el lado de los impuestos como el del GPS, la política fiscal no tiene un papel redistributivo relevante. Esto lleva a pensar que deberá actuarse tanto sobre la suficiencia de recursos como sobre los diseños de los sistemas tributarios y de

Gasto Público Social en la medida que se aspire a construir sociedades con menor número de pobres y mayor equidad.

En la dimensión propositiva por el lado de los ingresos, es necesario pensar en un aumento de la carga tributaria en el mediano plazo del orden de 3% a 4% del PIB. Esto es viable considerando el nivel de desarrollo de estos países y permitirá disponer del plazo necesario para asegurar la mejora en la calidad del gasto. Dado el bajo nivel y la alta rigidez del gasto y, por otro lado, los límites al endeudamiento, este esfuerzo fiscal se hace necesario para combatir la indigencia y la pobreza y promover la equidad. Sólo el costo directo de eliminación de la pobreza varía entre el 2% y el 25% del PIB en la mayoría de los países seleccionados.

Desde el punto de vista de los instrumentos disponibles, los dos pilares tributarios en que se apoya (y apoyará) la recaudación de la región son el IVA y la imposición a la renta. En este trabajo se propone “personalizar” el IVA y “despersonalizar” el impuesto sobre la renta personal. La personalización del IVA consiste en generalizar la base imponible del impuesto, compensando a los deciles inferiores con la devolución del monto pagado. Esta propuesta permite generar los recursos requeridos para financiar transferencias de ingresos. Esto ocurre a partir del efecto directo de la generalización de la base imponible del impuesto y del efecto indirecto originado en el impacto positivo que esta generalización tiene sobre su administración. Una posible reducción de la alícuota modera el impacto sobre los deciles superiores y, así, facilitaría la economía política de la reforma, propiciando la generación de consensos en torno a la misma.

Esta visión de personalizar el IVA supera la práctica extendida de exonerar bienes y servicios –o, lo que es peor, gravarlos a tasa cero- con propósitos redistributivos, lo que reduce fuertemente la recaudación del impuesto, complica su administración y transfiere recursos a grupos sociales que no los necesitan. Hacer redistribución con un IVA “despersonalizado” no es buena idea: un punto de gasto tributario en IVA tiene aproximadamente tres veces menos impacto en la distribución del ingreso que un punto de gasto público en un programa de asistencia social.

Respecto al impuesto a la renta (IR), si bien el gran déficit del sistema tributario de la región ha sido el impuesto a la renta personal (IRP), se debe reconocer que es imposible lograr los niveles de recaudación masiva de este impuesto en los países desarrollados. Estos países tienen, en promedio, un ingreso *per capita* financiero que supera en más de cinco veces al de la región, lo cual les permite tener una carga individual más alta y alcanzar al 60% de la población. Sin embargo, consideramos que existe potencialidad razonable de recaudación debido a que en todos los países el 20% más rico recibe cerca del 60% del ingreso total, mientras el 40% más pobre apenas supera el 10% en promedio. Más aún, desde que se implementó el *regionalismo abierto* a principios de los 90's, la razón de ingresos de 5.5 a 1 ha permanecido inalterada pese a que el ingreso aumentó casi un 60%.

La propuesta de “despersonalizar” el impuesto sobre la renta personal (IRP) consiste, por un lado, en fijar un mínimo no imponible (MNI) tal que deje fuera del impuesto alrededor del 80% más pobre de la población y, por otra parte, minimizar las deducciones. Esto se complementa gravando todas las rentas pasivas del capital a una alícuota menor, con una tasa de retención liberatoria, reconociendo la integración de los mercados financieros. Dada la muy fuerte concentración del ingreso, un MNI alto es suficiente para hacer una identificación correcta de la población con capacidad contributiva. Pretender una “personalización” mayor, como lo ha hecho tradicionalmente el diseño “integral” vigente, lo único que consigue es agujerear la base imponible, complicar la administración, incentivar la informalidad y desconocer la volatilidad del capital financiero, disminuyendo así la capacidad redistributiva del impuesto.

Este aumento del IRP debe ser un articulador relevante de la cohesión social, considerando que será soportado por los deciles más altos y contribuirá a financiar un gasto focalizado en los menos privilegiados. A su vez, el pago de un tributo tan individualizado no sólo refuerza la relación del contribuyente con el Estado sino que legitima sus reclamos por mejores servicios públicos.

Por su parte, no es viable hacer política redistributiva con los impuestos selectivos. En primer lugar, son un complemento pero no un pilar tributario. Su recaudación oscila en torno al 2.5% del PIB y puede esperarse un aumento del orden del 0.5% adicional. En segundo término, porque dichos impuestos son regresivos. Finalmente, porque aumentar su recaudación traería problemas de contrabando.

Con respecto a los impuestos sobre la propiedad inmueble, que no pudieron ser considerados en los análisis de equidad por falta de datos, tampoco pueden ser un pilar recaudatorio. Sin embargo, debe señalarse que la necesidad de fortalecer el proceso de descentralización en estos países hace relevante una mejora en el diseño y administración de los impuestos sobre los bienes inmuebles, tanto urbanos como rurales. La recaudación de este tributo es muy baja, en ningún caso supera el 0.3% del PIB, estimándose que sería posible duplicarlos sin mayor dificultad.

Respecto al gasto público social (GPS), Centroamérica, Panamá y República Dominicana han hecho un importante esfuerzo en los últimos quince años. En efecto, el aumento del gasto total como proporción del PIB fue de 9%, pero el crecimiento del GPS alcanzó un 35%. Esto muestra claramente la prioridad que asignó el proceso democrático a mitigar las urgentes necesidades insatisfechas de infraestructura social en la subregión. No obstante, y dado que los niveles de partida fueron muy bajos, la brecha de la subregión con América Latina es aún significativa. El GPS subregional promedio (11.4%) es todavía inferior en aproximadamente un 40% al promedio latinoamericano en términos del PIB.

En paralelo a los mayores recursos, es indispensable implementar un sistema comprehensivo de indicadores de gestión a todos los niveles para evaluar los instrumentos y resultados del GPS. Es imposible actuar sobre lo que no se conoce y es esencial medir para conocer y poder actuar. Esto es importante en algunos servicios que sólo son utilizados por los deciles más pobres, lo cual constituye un proceso de auto-selección que poco informa respecto de la preferencia de esos usuarios. El ejemplo clásico de esto lo constituyen los servicios de educación básica, en los cuales no se observa la asistencia de los deciles superiores a la educación pública. En otras palabras,

no es suficiente que el 40% más pobre reciba entre 3 y 6 veces el gasto en educación básica que el 20% más pudiente, por lo cual es imprescindible aumentar el gasto pero sobre todo su calidad.

El mayor esfuerzo en calidad y cantidad debe ser complementado con diseños de política que promuevan el acceso a los grupos menos favorecidos. Un ejemplo donde esto se aplica es en el campo de la salud donde la insuficiencia de recursos en la atención primaria limita el acceso de segmentos de la población en las intervenciones de mayor complejidad. De acuerdo a lo que surge de las encuestas, los costos de servicio y del transporte explican que la falta de atención en el quintil más pobre supere en ocho veces la del quintil más rico.

Los subsidios generalizados presentan significativas “fugas” hacia los sectores de más altos ingresos a los cuales por motivos de equidad no se debería beneficiar. Con este diseño son políticamente difíciles de eliminar y, además, generan efectos distorsivos como sobre-consumos y/o sustituciones. De los estudios de los países realizados para este trabajo se concluye que en todos los casos los subsidios generalizados son pro-rico y que el quintil más pobre recibe menos que el quintil más rico. Consiguientemente, en un marco de insuficiencia fiscal, los subsidios generalizados deben ser sustituidos por unos focalizados en los deciles inferiores de la población. Esto es lo que ha hecho recientemente la República Dominicana con el subsidio al gas licuado de petróleo, instrumentado a partir del sistema de transferencias condicionadas de ingresos.

Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, es poco probable que la subregión cuente con una cobertura amplia de pensiones por la vía del ahorro previsional. Como se vió en la secciones 2.4 y 3.3, la Seguridad Social tradicional en estos países no es suficiente ni logra tener el necesario sesgo pro-pobre porque apunta al mercado laboral formal y, por tanto, excluye un alto porcentaje de la población.

El reconocimiento del papel de la informalidad en la limitación al acceso a la Seguridad Social llevó a que la nueva generación de programas de asistencia social de la región

focalizara los recursos en el sector informal. Entre los programas que se aplican exitosamente se destacan los de transferencias condicionadas de ingresos, cuyo objetivo es aumentar la inversión en capital humano de los sectores más pobres y así quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza en el grupo familiar. Además, el paulatino envejecimiento de la población obligará a considerar en el mediano plazo la extensión de este tipo de transferencias a segmentos sin cobertura de pensiones. Consecuentemente, la agenda futura del Estado deberá priorizar el diseño, la gestión y la suficiencia de recursos para llevar adelante un Programa de Ingreso Universal (PIU), financiado con imposición general.

Por último, en este trabajo hemos examinado los desafíos de la equidad en el plano fiscal. Tanto las conclusiones como las propuestas se acentúan a raíz de la grave crisis internacional que se abate sobre la subregión. Los mecanismos de transmisión vía comercio, inversión externa, remesas y la restricción crediticia ya están operando y esto agudizará los problemas de indigencia, pobreza y desigualdad, obligando a los Estados a aplicar mecanismos compensatorios.

Bibliografía

AGOSIN, Manuel R.; BARREIX, Alberto; GOMEZ SABAINI, Juan Carlos y MACHADO, Roberto (2005). Reforma tributaria para el desarrollo humano. *Revista de la CEPAL*, 87: 79-96.

ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto (1996). Budget deficits and budget institutions. *NBER Working Paper* 5556.

ARTANA, Daniel. (2005) Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales. FIEL, 2005.

ARTANA, Daniel (2007). Los gastos fiscales y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana. Washington, DC: BID.

BANCO MUNDIAL. Country Economic Memorandum. Varios números.

BANCO MUNDIAL (2004). Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with history? World Bank: Latin American and Caribbean Studies.

BARREIX, Alberto; BES, Martín y ROCA, Jerónimo. Personalizar el IVA y despersonalizar el Impuesto a la Renta: una propuesta para mejorar la equidad del sistema tributario. Próxima aparición.

BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo y VILLELA, Luiz (2005). Texto para Discusión no. 6: O desafio fiscal do MERCOSUL. Escola de Administração Fazendária (ESAF).

BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo y VILLELA, Luiz (2006). Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina: Resumen Ejecutivo. Lima: DFID-BID-CAN. http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal.pdf

BARREIX, Alberto y ROCA, Jerónimo (2007). Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta. *Revista de la CEPAL*, (92).

BEHRMAN, Jere. (2007). Social mobility: concepts and measurements, en Birdsall, N. y Graham, C. eds. (2000), *New markets, new opportunities? Economic and social mobility in a changing world*, Brookings Institution.

BES, Martín (1996). La Reforma Tributaria. En: Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID. Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Varios números.

BID (2008). ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC: BID, 2008

BIRDSALL, Nancy y GRAHAM, Carol (2000). Mobility and markets: conceptual issues and policy questions. *En*: New markets, new opportunities? Economic and social mobility in a changing World. Washington, DC: The Brookings Institution and Carnegie Endowment for International Peace.

BIRDSALL, Nancy y HAKIM, Peter (2007). Poverty and inequality in Latin America: how the U.S. can really help. Center for Global Development and The Inter-American Dialogue Policy Brief. Washington, DC: Center for Global Development.

BOOTH, John y WALKER, Thomas W. (1989). Understanding Central America. 2nd. ed. Colorado : Westview Press Inc.

CALONICO, Sebastian (2006). Pseudo-panel analysis of earnings dynamics and mobility in Latin America. Washington, DC : Research Department/Inter-American Development Bank.

CEDLAS (2005): ¿Quiénes se benefician del Gasto Público Social en Honduras? Un estudio sobre la base de la ENCOVI 2004. Octubre.

CEPAL (2008). Panorama social de América Latina.

COLLIER, Paul (2007) *Regional Coordination for Reduced Military Spending: Potential and Design* Department of Economics, Oxford University, Junio.

CONCONI, Adriana; CRUCES, Guillermo; OLIVIERI, Sergio y SANCHEZ, Raúl (2007). E pur si muove? Movilidad, pobreza y desigualdad en América Latina. Documento de Trabajo N° 62. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) - Universidad Nacional de La Plata.

COWELL, Frank (2007) A. Income distribution and inequality. Londres: STICERD/London School of Economics.

DESRUELLE, Dominique; SCHIPKE, Alfred (eds) (2007). Economic growth and integration in Central America. Washington, DC: International Monetary Fund.

DIAZ, Magín (2008). Equidad Fiscal en la República Dominicana: Análisis de la Incidencia Distributiva de la Política Fiscal. Mimeo BID. Abril.

DUCLOS, Jean-Yves; ESTEBAN, Joan and RAY, Debraj (2004). Polarization: concepts, measurements, estimation. *Econometrica*, 72(6): 1737-1772.

EASTERLY, William (2007). Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument. *Journal of Development Economic*, 84(2): 755-776.

ENGEL, Eduardo; GALETOVIC, Alexander y RADDATZ, Claudio (1999) “Taxes and Income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic”, *Journal of Development Economics* Vol.59, pág. 155–192.

ESTEBAN, Joan-María y RAY, Debraj (1994). On the measurement of polarization. *Econometrica*, 62(4): 819-851.

EUROSTAT. Statistical Office of the European Community. Disponible en: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>. Fecha de consulta: 18 de mayo de 2009.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Recent Economic Developments. Varios números.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Artículo IV. Varios números.

GARRIGA, Marcelo; CROSTA, Facundo; FERNANDEZ, Gonzalo y HAIMOVICH, Francisco (2007). Impacto distributivo del sistema fiscal de Honduras: quiénes se benefician del accionar del sector público y quiénes cargan con el costo. Mimeo BID. Marzo.

GASPARINI, Leonardo; MARCHIONNI, Mariana y SOSA ESCUDERO, Walter (2001). La distribución del ingreso en la Argentina: evidencia, determinantes y políticas.

GASPARINI, Leonardo; OLIVIERI, Sergio y HORENSTEIN, Matias (2006). Economic polarisation in Latin America and the Caribbean: what do household surveys tell us? Documento de Trabajo N° 38. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)/Universidad Nacional de La Plata.

GOMEZ SABAINI, Juan Carlos (2005). La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. Santiago, Chile: CEPAL.

GOMEZ SABAINI, Juan Carlos (2007). El gasto tributario en Honduras. Consideraciones metodológicas y estimaciones cuantitativas. Washington, DC: BID.

GOÑI, Edwin; LOPEZ, Humberto y SERVEN, Luis (2008). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. World Bank Policy Research Working Paper No. 4487. Washington, DC: World Bank.

GONZALEZ, Dario (2009). La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina. *Série Gestión Publica*, (70), 51p.

GRADIN, Carlos y DEL RIO, Coral (2001). *La medición de la desigualdad*. Universidad de Vigo.

HIRSCHMAN, Albert y ROTHSCHILD, Michael (1973). The changing tolerance for income inequality in the course of economic development. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(4): 544-566.

HORENSTEIN, Matías y OLIVIERI, Sergio (2004). Polarización del ingreso en la Argentina: teoría y aplicación de la polarización pura del ingreso. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Social. Universidad Nacional de la Plata

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI a) (2007). Incidencia de los impuestos sobre la equidad en Guatemala – 2005. Mimeo BID. Abril.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI b) (2007). Incidencia del Gasto Público en Guatemala. Mimeo BID. Abril.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI c) (2007). La rigidez fiscal América Central: Los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (2009). Equidad fiscal en El Salvador. Mimeo BID. Abril.

KAKWANI, Nanak (1977). Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica*, 45(3): 719-727.

KRAAN, Dirk-Jan (1984). Towards more flexibility of government expenditure: some recent developments in the Netherlands. *Policy Sciences*, 16(4): 413-27.

LAMBERT, Peter (1989). The distribution and redistribution of income. A mathematical analysis. Manchester University Press.

LEDERMAN, Daniel; GUILLERMO, Perry y SUESCUN, Rodrigo (2002). Trade structure, trade Policy and economic policy options in Central America. Washington, DC: The World Bank.

LEOGRANDE, William M. (1998). Our own backyard: the United States in Central America, 1977-1992. The University of North Carolina Press.

LINDERT, Peter (2004). Growing public: social spending and economic growth since the Eighteen Century. V. 1. Cambridge University Press.

LINDERT, Kathy; SKOUFIAS, Emmanuel y SHAPIRO, Joseph (2006). Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean. *SP Discussion Paper*, No. 0605. Washington, DC: World Bank.

MACHINEA, Jose Luis y HOPENHAYN, Martín (2005). La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética. *Serie Informes y Estudios Especiales*, CEPAL.

MACIAS, José Bambrila; MEREDITH, Guy y VLADKOVA HOLLAR, Ivanna (2007). Growth Performance in Economic growth and integration in Latin America. *IMF Occasional Paper*, No. 257. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

MARCEL, Mario (2009). Movilidad, desigualdad y política social en América Latina. Mimeo. CIEPLAN.

MARCEL, Mario y RIVERA, Elizabeth (2008). Regímenes de bienestar, políticas y cohesión social en América Latina, en E. Tironi (ed.), *Redes, Estado y Mercados, Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana*. CIEPLAN, Mayo.

MESA-LAGO, Carmelo (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, No.84, págs. 59-82.

MIRABALLES, Gabriela (2005). El método de las Cuentas Nacionales para estimar la evasión en el IVA. Mimeo. Banco Central del Uruguay.

MORENO, Carmen (2005). Material distribuido en el curso “Evaluación del impacto económico y distributivo de las reformas fiscales”. Doctorado en Economía Pública, Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, Universidad Complutense de Madrid.

NAVAJAS, Fernando y ARTANA, Daniel. Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador. Mimeo. FUSADES. San Salvador. 2008.

OECD (2002): Benefits and Wages OECD Indicators. Paris.

PAES DE BARROS, Ricardo; FERREIRA, Francisco; VEJA, José R. Molinas y CHANDUVI, Jaime Saavedra (2009). Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank/Palgrave Macmillan.

PAZOS, Maria y SASTRE, Mercedes (2003). Imposición y mercado de trabajo: dos aplicaciones de los modelos *tax-benefit* de la OCDE al caso español. En Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

PEREZ-BRIGNOLI, Hector (1989). A brief history of Central America. Los Angeles: University of California Press.

PETREI, Humberto (2007). Equidad Fiscal: El papel de Gasto Público Social en Nicaragua. Mimeo BID. Julio.

PETREI, Humberto y RATNER, Gabriel (2007). Creación de capital social por medio de la reforma fiscal. Washington, DC: BID.

PFÄHLER, Wilhelm (1990). Redistributive effect of income taxation: decomposing tax base and tax rates effects. *Bulletin of Economic Research*, 42.

PIANCASTELLI, Marcelo (2001). Measuring the tax effort of developed and developing countries: cross country panel data analysis - 1985/95. TD N° 818. Rio de Janeiro, RJ : IPEA.

PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro (2007). Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration. En: HATTON, T.J.; O’ROURKE, K.H.; TAYLOR, A.M. (eds) New Comparative Economic History. Cambridge, MA. : M.I.T. Press, pp. 291-315.

PRAF (2005). Informe del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF). Honduras.

ROCA, Jerónimo (2007). Tributación y redistribución del ingreso en Nicaragua. Mimeo BID. Noviembre.

ROCA, Jerónimo y VALLARINO, Hugo (2003). Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador. Proyecto SALTO. DAI. Ecuador: USAID.

ROCA, Jerónimo y SEBASTIÁN, Carlos (2006). Normas y percepción de las normas. En estudio “Calidad Institucional y Crecimiento Económico”.

RODRIK, Dani (2007). One economic, many recipes: globalization, institutions, and economic growth. New Jersey: Princeton University Press.

RODRIGUEZ, Nicolás (2007). Incidencia de la política fiscal en Panamá. Mimeo BID. Mayo.

ROFMAN, Rafael; LUCCHETTI, Leonardo and OURENS, Guzmán (2008). Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage. Social Protection & Labor. Washington, DC: World Bank.

ROWNTREE, Benjamin Seebohm (1901). Poverty: a study of town life. London : Macmillan.

RUIZ CASTILLO, Javier (2004). Una evaluación de: “El ingreso rural y la producción agropecuaria en México 1989-2002”. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria (SIAP). México: SAGARPA.

RUIZ CASTILLO, Javier (2007). La medición de la desigualdad de la renta: una revisión de la literatura. Departamento de Economía, Documento de Trabajo 07-02, *Serie de Economía 01*. Madrid: Universidad Carlos III.

SABAINI, Juan Carlos Gómez (2005). La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. Santiago de Chile: CEPAL.

SAHAY, Ratna y GOYAL, Rishi (2006). Volatility and growth in Latin America: an episodic approach. Finance and Western Hemisphere Department, *IMF Working Paper*. Washington, DC: IMF.

SANZ SANZ, José Félix; CASTAÑER CARRASCO, Juan Manuel; ROMERO JORDÁN, Desiderio y PRIETO RODRIGUEZ, Juan (2004). Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

SEN, Amartya (1992). Inequality reexamined. Cambridge University Press.

SINGH, Anoop y CERÍSOLA, Martin (2006). Sustaining Latin America’s resurgence: some historical perspectives. Western Hemisphere Department, *IMF Working Paper*. Washington, DC: IMF.

SKOUFIAS, Emmanuel y PARKER, Susan W. (2001). Conditional Cash transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Programa in Mexico. *Economía*, Fall.

STIGLITZ, Joseph E. (2003). Whither reform? Towards a new agenda for Latin America. *CEPAL Review* 80.

TEICHMAN, Judith (2007). Redistributive Conflict and Social Policy in Latin America. *World Development*, Vol. 36, No 3.

THORP, Rosemary (1998). Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th Century. Washington, DC: IDB.

TORNAROLLI, Leopoldo y TEJERINA, Luis (2009). Distributional Incidence of Subsidies in El Salvador. Mimeo. BID.

TREJOS, Juan Diego (2007). La equidad de la política fiscal en Costa Rica. Mimeo BID.

URBANOS GARRIDO, Rosa María y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (2001). *La Economía Pública en Europa*. Madrid: Editorial Síntesis.

WILLIAMSON, Jeffrey (2009). History without evidence: Latin American inequality since 1941. *NBER Working Paper* 14766.

WOODWARD, Ralph Lee (1999). *Central America, a nation divided*. 3rd. ed. New York: Oxford University Press.

ZETTELMEYER, Jeromin (2006). Growth and reforms in Latin America: a survey of facts and arguments. Western Hemisphere Department, *IMF Working Paper*. Washington, DC: IMF.

ANEXO METODOLÓGICO

Los resultados que se han presentado en este documento provienen de trabajos que han seguido una metodología sugerida por la coordinación técnica del BID para evaluar el impacto conjunto en el bienestar de los hogares de la política tributaria y la de Gasto Público Social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

La metodología, que se presenta en este Anexo, incorpora las lecciones aprendidas en la primera ola de estudios, realizada para los países de la Comunidad Andina, y la próxima ola, correspondiente a los países del MERCOSUR y Chile, seguramente incorporará las lecciones aprendidas en los presentes trabajos. Adicionalmente, una metodología común permite, no sin muchas precauciones, la comparación de los resultados obtenidos.

Pese a esto, y por diversos motivos, como falta de información, en ocasiones puntuales algunos de los trabajos inevitablemente se desvían de las sugerencias metodológicas que aquí se presentan. Por este motivo es recomendable consultar los propios trabajos para conocer las soluciones metodológicas adoptadas en aspectos específicos.

BLOQUE I – EL EJERCICIO DE MICROSIMULACIÓN

1. Qué es la microsimulación

1.1. Estática o dinámica

La microsimulación realizada en los trabajos es estática, en el sentido de que parte de una muestra *cross-section* de microdatos que mantiene constantes sus características demográficas y socioeconómicas a lo largo del tiempo. La simulación dinámica, por el contrario, tiene en cuenta los efectos del tiempo sobre dichas características, sometiendo a las unidades de análisis a un proceso de envejecimiento año a año, desde su nacimiento hasta su muerte, con el objetivo de simular el ciclo vital completo de todas y cada una de ellas⁷⁰.

⁷⁰ Sanz Sanz y otros (2004).

1.2. Sin comportamiento o con comportamiento

Por otra parte, los trabajos no incorporan el análisis del comportamiento de los agentes económicos ante la introducción de los impuestos ni del Gasto Público Social (GPS), es decir, no estiman ni consideran sus funciones de reacción. En el caso de los impuestos, hacerlo implicaría, en primer lugar, estimar y, luego, considerar en la simulación la elasticidad-precio de la demanda de los bienes y servicios, las elasticidades cruzadas y la elasticidad gasto. Previamente debe estimarse la elasticidad de la oferta o, como se hace usualmente, suponer que es infinita (el productor traslada completamente el impuesto al precio).

En estos trabajos, la estimación de los impuestos se realiza atendiendo exclusivamente al cambio de normativa y suponiendo que dicho cambio no afecta el comportamiento de los contribuyentes (decisiones ahorro-consumo, trabajo-ocio). En concreto, se ha supuesto que el gasto monetario de los agentes económicos en los diferentes bienes y/o servicios, una vez introducidos los impuestos que se consideran en el análisis, se mantiene constante, de modo que cae el gasto “real” (sin impuestos). La premisa es que la restricción presupuestaria del consumidor se mantiene fija y el gasto se reasigna sin considerar el impacto del cambio de precios relativos (no se captura el efecto sustitución). El supuesto tiene la única finalidad de simplificar la microsimulación.

Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas y sí lo hacen los precios finales de consumo.

2. Los microdatos: las Encuestas de Hogares y los problemas asociados

2.1. Ajustes por no respuesta y subdeclaración

Estudios realizados para diferentes países han identificado significativos niveles de no respuesta y subdeclaración en los ingresos captados por las Encuestas de Hogares.

Algunos de estos estudios, por otra parte, han determinado que dicha subdeclaración está asociada a las fuentes de ingreso, registrándose los niveles de subdeclaración más altos en las rentas del capital y de trabajadores independientes, siendo significativamente menores en salarios y jubilaciones. Si esta subdeclaración diferencial por **fuentes** de ingreso también implica una subdeclaración diferencial por **estratos** de renta, la evaluación de la desigualdad sin una corrección previa puede arrojar resultados incorrectos.

Los ajustes por no respuesta y subdeclaración tienen mucho más de “arte” que de “ciencia” y dependen en cada país de las fuentes de información externas (a la Encuesta de Hogares) disponibles. Por tanto, para conocer las soluciones adoptadas en cada uno de los países aquí estudiados, se sugiere consultar los respectivos trabajos.

Lo habitual ha sido, siguiendo la sugerencia de CEPAL, comparar, para las diferentes fuentes de ingresos, los valores que surgen de la Encuesta de Hogares con los de Cuentas Nacionales. En el caso de los salarios y las pensiones, las diferencias suelen atribuirse a subdeclaración. No obstante, en el caso de las rentas del capital, el muy bajo número de encuestados que declara recibir dichos ingresos deja en evidencia la presencia de una fuerte no respuesta. Engel *et al* (1999) proponen un método para corregirla.

2.2. *Uprating*

Si se decide no realizar un ajuste (por inflación) de las variables monetarias (*uprating*), se estará suponiendo que las estructuras del ingreso y el consumo de la Encuesta de Hogares no han variado dramáticamente desde el momento de su realización hasta hoy. Ahora bien, si, por el contrario, dichas estructuras hubiesen variado, ¿es seguro que el “ajuste de precios” lo captura o, por el contrario, puede introducir aún más ruido?

(i) Sólo se cuenta con índices para la evolución de los salarios y no para los demás componentes del ingreso de los hogares (ingresos de no dependientes, rentas de capital, etc.). Pero, aún teniendo todos los índices en cuestión, no es seguro que aplicándolos se obtenga una mejor aproximación a la verdadera estructura actual del ingreso familiar. Se obtendrá una estructura en la cual habrá aumentado la

participación relativa de los ingresos cuyo índice de precios haya crecido más, lo cual no tiene porqué coincidir con la realidad. Por ejemplo, si el salario (medio) creció más que el ingreso de los no dependientes, la participación relativa de los primeros aumentará, lo que puede no ser cierto si se produjo, por ejemplo, un aumento de la tercerización en la economía, que el *uprating* no puede captar porque sólo capta el ajuste de precios y no de cantidades.

- (ii) Un comentario similar merece el cambio de precios aplicado al consumo de los hogares de la Encuesta. Aplicar a cada uno de los rubros de consumo la evolución de sus correspondientes precios –que sería posible, a través de los componentes del Índice de Precios al Consumidor- no asegura una mejor aproximación a la verdadera estructura del consumo actual. En la nueva estructura, así ajustada, aumentará la participación relativa de los rubros de consumo cuyos índices de precios hayan aumentado relativamente más, lo cual no tiene porqué coincidir con la realidad (por el contrario, quizás los consumidores se hayan ido a bienes/servicios sustitutivos).

BLOQUE II – EL INDICADOR DE BIENESTAR Y LA UNIDAD DE ANALISIS

1. El indicador de bienestar

1.1. Ingreso versus consumo

Lo más frecuente en los países desarrollados a la hora de analizar los efectos redistributivos del IVA es considerar el ratio IVA/Consumo, mientras que cuando se analizan los efectos redistributivos del IRPF se considera el ratio IRPF/Ingreso. No obstante, en este trabajo, que pretende analizar el impacto conjunto de todo el sistema tributario, es obligada la elección de una u otra variable.

En la literatura económica se ha debatido, y se continúa debatiendo, sobre si es mejor opción considerar el ingreso o el gasto como variable de referencia para medir el impacto en la equidad de la política fiscal. El fondo de la discusión se traduce en cuál de estas dos variables es el mejor indicador del bienestar.

Tradicionalmente se ha preferido considerar el ingreso corriente, e incluso más recientemente, cuando ha comenzado a primar la idea de que la desigualdad relevante es la desigualdad de oportunidades (Sen, 1992), el ingreso ha sobrevivido como indicador de referencia pues se le considera como un muy buen *proxy* de las oportunidades que tiene un individuo. No obstante, últimamente el debate parece inclinarse a favor del consumo, no sólo porque se afirma que el bienestar proviene directa e inmediatamente de los bienes y servicios consumidos, sino porque, además, la elección del ingreso es objeto de varias críticas:

- (i) La subdeclaración de ingresos en las encuestas de hogares es un fenómeno empíricamente probado. Algunos estudios, que han analizado dicha subdeclaración por fuentes de ingresos, la asocian al auto-empleo, los ingresos de los profesionales y las rentas de capital -lo que puede determinar una subdeclaración diferencial por estratos

de ingresos, pues son los hogares más ricos quienes perciben rentas de capital. Por el contrario, este alto nivel de subdeclaración no se verifica en el consumo.

- (ii) Transitoriedad. La percepción (o no percepción) de determinado nivel de ingresos es en ocasiones transitoria y, por ejemplo, considerar dichos ingresos para medir el impacto del IVA –que grava el consumo- puede conducir a conclusiones erróneas. Si un jubilado logra acceder a un alto consumo, financiándolo con el desahorro propio de esta etapa del ciclo vital, la carga del IVA sobre sus ingresos resultará muy alta y, a la vez, poco informativa. Del mismo modo, si en el período de realización de la encuesta determinado hogar recibe un ingreso extraordinario -zafralidad-, la carga del IVA sobre dichos ingresos será muy baja y, también, poco informativa, pues se trata de ingresos que serán consumidos en los siguientes períodos⁷¹.

Para solucionar el problema que introduce la transitoriedad de la percepción de ingresos, algunos autores han propuesto considerar el ingreso permanente (y no el corriente) como indicador de referencia. Dada su dificultad de cálculo, el paso siguiente ha sido proponer el consumo como mejor *proxy* del ingreso permanente.

1.2. Ingreso y consumo antes de la política fiscal

Si se adopta como indicador de bienestar el ingreso de las familias, el primer paso para medir el impacto redistributivo de la política fiscal consiste en determinar cuál es la distribución de dicho ingreso antes de la acción de la política fiscal. A posteriori, una vez definida la incidencia conjunta de la política tributaria y la de Gasto Público Social, por comparación entre la situación *ex ante* (sin política fiscal) y *ex post* (con política fiscal), se determina si dicha política resulta regresiva o progresiva y se estima su impacto redistributivo.

1.2.1. *Transferencias Públicas*

El ingreso antes de la Política Fiscal. Si lo que se pretende es partir de la distribución del ingreso antes de la política fiscal, debe tenerse presente que el ingreso captado por las

⁷¹ Este problema se agrava cuando la encuesta de hogares se realiza mediante una única entrevista y no durante varias entrevistas a lo largo del año.

Encuestas de Hogares suele tener incorporadas transferencias públicas (monetarias) por lo que ya será, en cierto modo, un ingreso post - política fiscal. En el siguiente cuadro se esquematizan los ajustes que correspondería hacer en el ingreso captado por las Encuestas para efectivamente partir del ingreso antes de la política fiscal (También se informan los ajustes para obtener el ingreso después de la política fiscal, que es aquel del cual parten algunos estudios).

	Ingreso antes de la Política Fiscal	Ingreso después de la Política Fiscal
Transferencias Públicas Monetarias	Incluidas en el ingreso captado por la Encuesta => deducirlas	Incluidas en el ingreso captado por la Encuesta => OK
Transferencias Públicas No Monetarias	No incluidas en el ingreso captado por la Encuesta => OK	No incluidas en el ingreso captado por la Encuesta => valorarlas y sumarlas

Consumo antes de la Política Fiscal. Del mismo modo, el consumo de los hogares ya ha sido financiado, en parte, por el Gasto Público Social. Por ejemplo, cierto porcentaje (más o menos relevante) del consumo de los hogares es financiado por las transferencias monetarias realizadas por el gobierno. Por tanto, se parte de un gasto que ya está afectado por la política fiscal. En el siguiente cuadro se esquematizan los ajustes que correspondería hacer en el consumo captado por la Encuesta para efectivamente partir del consumo antes de la política fiscal.

En este caso es importante señalar que las transferencias públicas monetarias que hayan recibido los hogares y, además, hayan afectado al consumo, estarán incluidas en el gasto monetario captado por la Encuesta. Correspondería, por tanto, deducirlas si es que efectivamente se quiere partir de un consumo pre-política fiscal. No obstante, es claro que no hay modo correcto de hacerlo pues no se tiene la información respecto al consumo de qué bienes y servicios fueron afectadas dichas transferencias (y aún en caso de tenerla es dudoso que hiciera sentido económico).

	Consumo antes de la PF	Consumo después de la PF
Transferencias Públicas Monetarias	Incluidas en el gasto monetario relevado por la Encuesta (si fueron efectivamente afectadas al consumo del hogar) => correspondería deducirlas, pero no hay modo correcto de hacerlo	Incluidas en el gasto monetario relevado por la Encuesta => OK
Transferencias Públicas No Monetarias	No incluidas en el gasto monetario relevado por la Encuesta => OK	No incluidas en el gasto monetario relevado por la Encuesta => valorarlas y sumarlas

1.2.2. De ingreso líquido a bruto (gross-up).

Algunas de las Encuestas de Hogares informan la renta **líquida**, neta de las contribuciones a la Seguridad Social y de las retenciones del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La distribución de la renta pre-política fiscal es la de la renta **bruta**. Por tanto, corresponde realizar el proceso de elevación de la renta líquida a bruta (*gross up*).

1.2.3. Tratamiento de las pensiones

La evaluación del impacto distributivo de las pensiones, cuyo efecto neto se verifica a lo largo del ciclo de vida, introduce problemas en un enfoque anual⁷² como el que se ha realizado en estos trabajos.

Antes que nada, parece claro que solo habrá efecto redistributivo si no hubo una contraprestación equivalente. En un sistema de Seguridad Social de reparto (o mixto), si, en términos actuariales, las pensiones recibidas por los pasivos actuales fueran superiores a las contribuciones realizadas durante el período activo, sería pertinente incluir la diferencia como transferencia pública. Del mismo modo, si las pensiones recibidas fuesen actuarialmente inferiores a las contribuciones realizadas durante la vida activa, sería pertinente considerar la diferencia como un impuesto. La correcta determinación de si se está ante una u otra situación no es posible en el contexto de un enfoque anual; por el

⁷² Solo se cuenta con la información de los ingresos recibidos por los individuos de la muestra en el año de realización de la encuesta.

contrario, solo puede realizarse mediante un enfoque de ciclo vital (y sin entrar en todos los problemas metodológicos que supone realizarlo).

Una solución extrema es incluir las pensiones dentro de los ingresos originales de los hogares (ingresos antes de la política fiscal), en el supuesto de que son el beneficio (actuarialmente equivalente) recibido por una contribución anterior (al igual que los ingresos por intereses son la remuneración a un depósito previamente realizado).

Otra opción, más compleja que se ha seguido en este trabajo es estimar los componentes de contraprestación y de subsidio de cada pensión, adjudicando el componente contraprestación al ingreso antes de la política fiscal e imputando el subsidio como transferencia recibida. Por un lado, se considera el valor presente de los beneficios obtenidos mediante la tasa de descuento, la esperanza de vida al momento de retiro y la pensión promedio inicial. Por otro lado, el valor actualizado de los aportes teniendo en cuenta la tasa de descuento (crecimiento de los salarios), la tasa de aporte y los años requeridos ajustados por el costo de administración. El efecto (neto) fiscal porcentual surge de la diferencia del cociente de valor actual de los beneficios sobre el de los aportes menos uno.

En este resultado final juegan varios supuestos discutibles como es que ningún beneficiario se jubila sin los años de aportes que la legislación obliga, la tasa de capitalización de los aportes y el cálculo de la esperanza de vida al momento del retiro, entre otras. Alternativamente, se podría haber adoptado un análisis de microdatos de cohortes en varios períodos, lo que excedía el alcance de este trabajo. El tema tiene desigual importancia según de qué país se trate. Por ejemplo, en Centroamérica el pago de pensiones es relevante en Panamá (5.5% del PIB), Costa Rica (4%) y Nicaragua (1.8%), siendo menos importante en El Salvador (1.8%), Dominicana (1%), Honduras (0.9%) y Guatemala (0.3%).

1.3. Per capita versus escalas de equivalencia

Las diferentes necesidades de hogares de distinta composición y el surgimiento de las economías de equivalencia son explicados muy clara y rigurosamente por Ruiz-Castillo (2004). En esa explicación se basan los comentarios de esta sección.

Para diseñar los deciles de hogares o de individuos, éstos suelen ordenarse según su renta per capita. Así se ha procedido en este trabajo. La opción es claramente superior a la de considerar la renta total del hogar; es evidente que un hogar de un solo miembro disfrutará de un mayor bienestar que un hogar de cuatro miembros con el mismo ingreso. Más aún, su uso es tan generalizado que, pese a sus limitaciones, se suele igualmente recomendar su cálculo. No obstante, es claro que no recoge correctamente las diferentes necesidades de los hogares. En efecto:

- (i) No toma en cuenta las economías de escala en el consumo del hogar. La existencia de bienes públicos o semi-públicos determina la aparición de economías de escala. Por ejemplo, el consumo de energía eléctrica de un hogar de seis personas no será el triple del de un hogar de dos personas. Estas economías de escala en el consumo determinan, entonces, que hogares con diferente tamaño tengan diferentes necesidades.
- (ii) No considera las diferentes necesidades de adultos y niños. Por tanto, hogares de igual tamaño pero diferente composición demográfica tendrán diferentes necesidades.

Como respuesta, ha surgido una literatura, tan vasta como controvertida, de las llamadas escalas de equivalencia, esto es, índices que se usan para convertir cualquier medida de bienestar de un hogar –ingreso o consumo- en una medida de bienestar equivalente, que permita la comparación entre hogares con diferentes necesidades.

En los estudios futuros de este Proyecto, parece pertinente, por tanto, evaluar el impacto redistributivo de la política fiscal considerando no sólo el ingreso per capita sino, además, alguna medida de ingreso equivalente. Por ejemplo, Ruiz-Castillo (2004) considera para

México la siguiente especificación para el *gasto neto*⁷³ equivalente: $gastoneto / (adultos + a \times menores)^\theta$, siendo $a = 1/3$ y $\theta = 0.8$.

1.4. Otros asuntos en relación al indicador de bienestar

1.4.1. *Valor Locativo y renta de los bienes durables*

Si se define como ingreso la retribución a todos los activos de un hogar (o individuo), no solo deberían considerarse las retribuciones al trabajo y al capital sino también la renta derivada del uso de los bienes durables propios⁷⁴. En particular, por su relevancia, correspondería considerar los bienes inmuebles. Suele definirse como *valor locativo* el alquiler que los propietarios deberían pagar en caso de que tuviesen que arrendar la vivienda que poseen y habitan. Es claro, por lo dicho, que se trata de una renta no observable, que debe imputarse. Técnicamente, el valor locativo debe formar parte del ingreso y del consumo del hogar, de los que se parte para realizar el análisis, y así se ha recomendado proceder. Las Encuestas de Hogares suelen incluir una estimación, realizada por el propietario, de cuál es el alquiler potencial de su vivienda.

1.4.2. *Autoconsumo y autosuministro*

Suele entenderse por *autoconsumo* la producción doméstica de bienes que pudiendo estar destinados al mercado son consumidos por el hogar. La finalidad principal ha de ser la producción para satisfacer las necesidades de consumo del hogar, independientemente de la posibilidad de comercializar los excedentes.

Por otra parte, suele entenderse por *autosuministro* el retiro de mercancías que el hogar efectúa para su consumo de una empresa de su propiedad no constituida en sociedad.

Técnicamente, tanto el *autoconsumo* como el *autosuministro* deben formar parte del ingreso y del consumo del hogar de los que se parte para realizar el análisis y así se ha procedido.

⁷³ *Neto* se refiere a luego de ajustes, como la imputación del consumo de bienes durables, que no es del caso tratar aquí.

⁷⁴ Gasparini y otros (2001)

2. Unidad de análisis: hogares versus individuos

Una decisión metodológica que debe adoptarse es considerar como unidad de análisis a los hogares o a los individuos. Por un lado, la teoría del bienestar recomienda que el análisis se centre en el individuo -los hogares no tienen “entidad moral”, señala Ruiz Castillo (2004)- y, por otro lado, los análisis de progresividad e impacto distributivo del sistema tributario se han centrado en los hogares, porque su interpretación resulta más intuitiva y porque se considera que el hogar, como unidad, decide la estrategia de ingresos y gastos familiares⁷⁵.

La decisión tiene implicancias pues es sabido que los hogares de menores ingresos tienen una cantidad promedio mayor de integrantes. Por ejemplo, la mayoría de los subsidios (GPS) se otorga a nivel individual. Dado que los hogares pobres tienen una cantidad de miembros mayor que el promedio, si se consideran deciles de hogares, el porcentaje del subsidio total que reciben esos deciles pobres resultará mayor que si se consideran deciles de individuos.

En los trabajos se han realizado dos análisis: uno que considera como unidad de análisis a los individuos y otro a los hogares. Por tanto,

- (a) en el primer análisis, a cada individuo se le imputa el ingreso per capita del hogar al que pertenece, los estratos de ingreso –serán deciles- contienen igual cantidad de individuos ordenados según este ingreso que se les imputa y se calcula la tasa promedio Impuesto/Ingreso (GPS/Ingreso) para cada decil; y
- (b) en el otro análisis, los deciles contienen igual cantidad de hogares ordenados según su ingreso per capita y se calcula la tasa promedio Impuesto/Ingreso (GPS/Ingreso) para cada decil.

⁷⁵ Debe reconocerse, no obstante, que la tendencia a defender la tributación individual en el impuesto a la renta personal (versus la conjunta) se apoya, entre otros factores, en la opinión contraria.

BLOQUE III - IMPUESTOS

1. Impuestos considerados

Los modelos de microsimulación de impuestos y prestaciones de la OCDE –más frecuentemente llamados modelos *tax-benefit*- tienen, entre otros objetivos, evaluar el efecto de la política fiscal sobre el bienestar de los individuos. Para la OCDE, dos ejemplos muestran claramente la necesidad de considerar conjuntamente impuestos y transferencias (Gasto Público Social) para evaluar el efecto final de la política fiscal: (i) las transferencias sociales están sometidas a impuestos en algunos países y (ii) muchas de las prestaciones se otorgan a través de reducciones en la base imponible o deducciones en la cuota del impuesto a la renta personal (gasto tributario)⁷⁶.

Los modelos *tax-benefit* simulan los efectos de impuestos y transferencias sobre el ingreso familiar. Calculan, aplicando la normativa de cada país, los impuestos directos pagados, las prestaciones sociales recibidas y el ingreso neto final. Los impuestos generalmente considerados son el impuesto a la renta personal y las contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social. Dentro de las prestaciones, las transferencias monetarias que atienden situaciones de desempleo son las más importantes (prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo)⁷⁷.

La realidad de los países latinoamericanos, con alta participación de la tributación indirecta, de transferencias no monetarias y de transferencias monetarias no contributivas –asistencia social-, hace obligatorio un tratamiento más comprehensivo. En concreto, a efectos de determinar el impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso se impone la consideración conjunta de todo el sistema tributario y del gasto público.

No obstante, es necesario apresurarse a aclarar que, como los ejercicios de microsimulación realizados son “sin comportamiento” -es decir, no se estiman ni consideran las funciones de reacción de los agentes económicos ante la introducción de

⁷⁶ Ejemplos citados por Urbanos y Utrilla (2001).

⁷⁷ Para una descripción de los modelos *tax-benefit* y dos aplicaciones al caso español, véase Pazos y Sastre (2003).

los impuestos- solo se ha decidido tener en cuenta en el análisis aquellos impuestos respecto a cuya incidencia económica –sobre quién recae, en definitiva, la carga del impuesto- existe amplio consenso, a saber: el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos selectivos al consumo y el Impuesto a la Renta Personal. Por el contrario, no existe un consenso tan generalizado respecto a la incidencia económica del Impuesto a la Renta Empresarial y de los impuestos al comercio exterior. Por tanto, en lugar de realizar supuestos heroicos al respecto se ha preferido descartar su análisis.

a) Se considera que el IVA es trasladado al consumidor final. Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas y sí lo hacen los precios finales de consumo. Esto implica suponer respecto de la incidencia económica del IVA que la función de oferta tiene una elasticidad infinita y dicho impuesto es trasladado al consumidor final. En los diferentes trabajos también se ha adoptado este supuesto.

Debe precisarse que correspondería considerar que no solamente se traslada al consumidor final el IVA incluido en las ventas de bienes y servicios gravados sino que también se traslada el IVA incluido en las compras de insumos intermedios y en la inversión que realizan los oferentes de bienes y servicios exonerados. No obstante, en estos trabajos no se ha considerado este concepto, básicamente porque no se pudo contar con Tablas de Oferta-Utilización de buena calidad y actualizadas.

b) Se supone que las curvas de oferta de los bienes y servicios gravados por los impuestos selectivos al consumo son horizontales (elasticidad infinita), de modo que los productores de los mismos pueden trasladar los impuestos a precios.

c) El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es soportado por quien percibe los ingresos.

2. Imputación de los Impuestos

2.1. Recaudación teórica versus recaudación real

En el trabajo se optará por asignar a los impuestos determinando su base imponible a partir de la información de las Encuestas de Hogares y aplicando, luego, el tipo impositivo

correspondiente (“recaudación teórica”) en vez de imputar la “recaudación real”. Tal cual se explica a continuación, la decisión se ha tomado al considerar el IVA, el principal recaudador de este grupo de países (con la única excepción de Panamá). La recaudación de IVA puede verse como el pago que realizan todos los agentes que no pueden descontar el impuesto, a saber: (i) los consumidores finales, (ii) el Gobierno y (iii) los sectores productores de bienes y servicios exonerados que compran insumos gravados con IVA.

Respecto a (ii), el IVA del Gobierno, la “recaudación teórica” no lo imputa, lo cual es correcto. La “recaudación real” suele considerarlo y, por tanto, supone equivocadamente que el IVA que el Gobierno se recauda a sí mismo recae sobre los consumidores. Debe admitirse, no obstante, que es posible depurar la recaudación total del IVA pagado por el Gobierno.

Respecto a (iii), el IVA incluido en las compras de insumos gravados por IVA que hacen los sectores productores de bienes y servicios exonerados, la “recaudación teórica” suele no imputarlo y, por tanto, se subestima el impacto del IVA. No obstante, si se cuenta con una Tabla de Oferta-Utilización, puede imputarse⁷⁸. A su vez, la “recaudación real” sí lo imputa, pero incorrectamente, de acuerdo a la estructura de consumo (promedio) de los bienes y servicios gravados, que no es necesariamente igual a la de bienes y servicios exonerados.

Este monto puede ser no despreciable. Por ejemplo, se ha estimado que un 25% de la recaudación del IVA de Uruguay se origina en estas compras (Miraballes, 2005).

Por otra parte, la “recaudación teórica” no considera la evasión y, por tanto, sobrestima el impacto del IVA. Pero la “recaudación real”, que sí la considera, supone que (a) juega igual para las compras de los hogares de menores ingresos que para las de los de mayores ingresos y que (b) la evasión “llega” al consumidor -se traslada con el mismo supuesto que el impuesto-, lo cual no es necesariamente cierto pues es probable que buena parte se lo apropie el vendedor.

⁷⁸ Ver, por ejemplo, Roca y Vallarino (2003) para Ecuador.

Finalmente, entre los principales objetivos de los estudios de incidencia fiscal está el realizar simulaciones. Parece claro que la forma idónea de hacerlo es vía “recaudación teórica”, desde que es imposible realizarlo con recaudación real.

2.2. Problemas de la imputación en el IVA cuando no toda la cadena está gravada

Es sensato suponer que no solamente se traslada al consumidor final el IVA incluido en las ventas de bienes y servicios gravados sino que también se traslada el IVA incluido en las compras de insumos intermedios e inversiones que realizan los oferentes de bienes y servicios exonerados. Por tanto, este IVA también debería haber sido estimado. No obstante, en estos trabajos no se ha considerado este concepto, básicamente porque no se pudo contar con Tablas de Oferta-Utilización de buena calidad y actualizadas.

2.3. Efecto directo e indirecto del selectivo sobre los combustibles

El impacto del impuesto selectivo sobre los combustibles suele ser muy diferente según se considere solamente el **impacto directo** (pago del impuesto selectivo por el combustible utilizado en el vehículo del hogar) o también los **impactos indirectos** (pago del impuesto selectivo por el combustible incorporado en el transporte de pasajeros y en el transporte de carga de los bienes consumidos por el hogar). La experiencia indica que al considerar solamente el impacto directo suele concluirse que el impuesto es fuertemente progresivo mientras que al considerar, además, los impactos indirectos suele concluirse que el impuesto es regresivo. Por tanto, se han estimado tanto los efectos directos como los indirectos.

3. Otros asuntos en relación a los impuestos

3.1. Importancia del indicador de bienestar (ingreso versus consumo) en el caso del IVA

En el caso del IVA el doble cálculo –denominador ingreso y denominador consumo- es relevante porque existe una alta probabilidad de que en el primer caso el impuesto resulte regresivo y en el segundo progresivo. La diferente conclusión según se considere uno u otro caso no es sorprendente:

- (a) Por un lado, los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de su ingreso⁷⁹. Por tanto, aunque existan exoneraciones y tasas diferenciales y estén bien diseñadas, es muy probable que el IVA como porcentaje del ingreso sea menor en los hogares más ricos que en los hogares más pobres, resultando el impuesto regresivo. Entiéndase por exoneraciones bien diseñadas aquellas que recaen sobre bienes y servicios que tienen mayor participación en la canasta de consumo de los hogares más pobres⁸⁰. En caso de existir tasas diferenciales, para no perder generalidad debería entenderse por exoneraciones y tasas diferenciales bien diseñadas aquellas que determinan una tasa impositiva efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.
- (b) Por otro lado, si, globalmente consideradas, las exoneraciones de bienes y/o servicios y las tasas diferenciales –inferiores y superiores a la tasa general, en caso de que las haya– determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres, el ratio IVA/Consumo subirá a medida que se avanza en la escala de hogares ordenados según su gasto per capita y el impuesto resultará, por tanto, progresivo. Es importante remarcar, entonces, que al considerar la carga del IVA como porcentaje del consumo del hogar, lo que exclusivamente se está analizando es si las exoneraciones y tasas diferenciales están o no bien diseñadas (en el sentido antedicho).

Si bien el resultado anterior es innegable, algo de injusto hay en la comparación. En efecto, mientras que el ingreso puede depurarse de las transferencias no contributivas (monetarias y no monetarias valoradas), no es posible realizar este ajuste en el consumo. Si pudiera realizarse, el consumo pre-fiscal de los hogares de menores ingresos caería significativamente pues es a estos hogares que dichas transferencias benefician relativamente más. Por tanto, su tasa efectiva IVA/Consumo subiría y los resultados de progresividad del IVA no serían tan marcados como los que suelen obtenerse.

⁷⁹ Más aún, los hogares de los deciles más pobres habitualmente declaran un gasto superior a su renta, incluso en países desarrollados. En las encuestas de hogares de España, por ejemplo, eso sucede para el 60% de los hogares.

⁸⁰ No se ingresa en este punto en la discusión de si determinadas exoneraciones, que resultan regresivas, son igualmente pertinentes por otras razones (externalidades positivas, dificultades para la Administración Tributaria, etc.).

BLOQUE IV – GASTO PÚBLICO SOCIAL

1. Gasto Público considerado

En estos trabajos, al igual que en la mayoría de la literatura sobre el tema, solo se ha considerado el habitualmente denominado Gasto Público Social (GPS), esto es, educación, salud, pensiones y asistencia social (gasto público social focalizado). La razón es que no existen principios generalmente aceptados ni para valorar financieramente los bienes públicos puros (defensa, justicia, administración general) ni para identificar a sus beneficiarios.

Respecto a lo que aquí llamaremos asistencia social, cabría definirla –siguiendo a Lindert, Skoufias y Shapiro (2005)⁸¹- como las transferencias públicas –monetarias o en especie-, habitualmente no contributivas, que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres.

2. Imputación del Gasto Público Social

2.1. Identificación de los beneficiarios

Las encuestas de hogares utilizadas en los diferentes estudios permiten la identificación individual (microsimulación) de los receptores del GPS. Nótese que al limitar el grupo de beneficiarios a los receptores del GPS, se ignoran posibles externalidades positivas, tanto contemporáneas como futuras, que pudieran surgir de estos egresos públicos.

2.2. Supuestos (heroicos) de la imputación del GPS

La forma más habitual de asignar el GPS es identificar a sus beneficiarios a partir de la encuesta de hogares con la que se trabaja y a ellos asignarles el monto del gasto público

⁸¹ Los autores definen cuidadosamente la asistencia social comparándola con la Seguridad Social.

que figura en la ejecución presupuestal de los Ministerios respectivos –salud, educación, social, etc.-. Debe reconocerse que este procedimiento, aunque prácticamente ineludible, es cuestionable por varias razones, a saber⁸²:

- i) Se supone, implícitamente, que el beneficio recibido es igual al costo (medio) de la provisión del bien o prestación del servicio. Un mayor gasto de GPS será interpretado como un mayor beneficio para su receptor, siendo que este mayor gasto puede responder a mayores costos provocados por ineficiencias en su prestación. Tampoco se analiza si la provisión privada del rubro pudiere ser más eficiente.
- ii) El ejercicio no incluye consideraciones relativas a la calidad del GPS. Si determinado gasto público –por ejemplo, el gasto en educación primaria- resulta progresivo, se computará una mejor distribución del ingreso una vez recibido dicho gasto e implícitamente se le estará juzgando como positivo. Este no será necesariamente el caso si, en la realidad, la asistencia a la educación pública es una casi segura condena a un pronto fracaso estudiantil y, en consecuencia, a la imposibilidad de acceder a los empleos mejor remunerados.
- iii) Se considera que la totalidad de las partidas presupuestales es recibida por los beneficiarios, es decir, que no hay desvíos de las transferencias públicas debido a, por ejemplo, corrupción. Si no fuese éste el caso, se estaría sobrestimando el impacto del gasto público.
- iv) Este supuesto ignora diferencias en los costos de prestación entre grupos; por ejemplo, los costos educativos en escuelas urbanas y rurales.
- v) Al considerar exclusivamente la ejecución presupuestal de los diferentes rubros del GPS, no se está imputando ninguna renta por el uso de la inversión –edificios y equipamiento-, que puede ser relevante en casos como el de la salud. Aunque existen diversos modos de estimar esta renta, se han dejado de lado por las complicaciones que dicha estimación introduce.
- vi) Por tratarse de microsimulaciones sin comportamiento, se escapa al análisis la posibilidad de que la transferencia pública desestime la oferta de trabajo.

⁸² Véase CEDLAS (2005).

BLOQUE V – INDICADORES

1. Indicadores de progresividad y de redistribución

Existe una amplísima colección (casi una industria) de indicadores que intentan medir la progresividad y capacidad redistributiva del sistema tributario y el Gasto Público Social. Entre las varias elecciones posibles, en el marco de este conjunto de estudios de Equidad Fiscal se ha decidido utilizar los siguientes indicadores:

(i) *Progresión de la tasa media*

El más habitual de los indicadores “locales” de progresividad es la progresión de la tasa media⁸³. De acuerdo a este indicador, un impuesto es progresivo si el pago de dicho impuesto como porcentaje del ingreso de quien lo paga -es decir, la tasa efectiva Impuesto/Ingreso- crece a medida que crece el ingreso de los contribuyentes⁸⁴.

(ii) *Índice de Kakwani*

La progresividad o regresividad de un determinado impuesto también puede determinarse comparando la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal con la curva de concentración de dicho impuesto. La curva de Lorenz de una distribución de ingresos es una función que indica el porcentaje de ingresos, respecto del total, que posee cada porcentaje de la población acumulada, una vez que la misma ha sido ordenada en forma creciente por su nivel de ingresos, esto es, de más pobres a más ricos. En otras palabras, $L(p)$ indica el porcentaje de ingresos que posee el p por ciento más pobre de la población en relación al total de ingresos (Gradín y del Río, 2001). A su vez, la curva de concentración mide para cada porcentaje acumulado de la población -ordenada en forma creciente por su nivel de ingresos- cuál es el porcentaje acumulado que paga del impuesto en cuestión⁸⁵. De acuerdo a este análisis gráfico, un determinado impuesto será progresivo en

⁸³ Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión. Otros indicadores locales de progresividad son la progresión del tipo marginal, la progresión de la carga o elasticidad, la progresión residual y la participación relativa en la cuota.

⁸⁴ Claro está, la definición es igualmente válida si el indicador de bienestar es el consumo.

⁸⁵ Siempre que se representan porcentajes de participación en X respecto a cuantiles de la distribución de Y, se está frente a la curva de concentración de X respecto a Y (Lambert, 1989).

toda la distribución si y solo si la curva de concentración del mismo está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal (dominancia de Lorenz).

Si la dominancia de Lorenz no se verifica –porque las curvas se cruzan una o más veces-, igualmente cualquier cálculo que resuma la desigualdad en un solo número –como el índice de Gini- permite una ordenación completa de las distribuciones de ingreso, es decir, cualquier par de distribuciones puede ser ordenado sin ambigüedad (Lambert, 1989).

El índice de Gini, que se deriva de la curva de Lorenz, mide el área entre esta curva y la línea de 45% -equidistribución- (en términos de proporción respecto al área por debajo de dicha línea de equidistribución). Toma, por tanto, valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad). Su fácil interpretación lo ha vuelto el indicador más utilizado. A su vez, el cuasi-Gini del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica.

Por lo dicho, el índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, permite en cualquier caso indicar la progresividad o regresividad de determinado impuesto. Por ejemplo, para el caso del IVA, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}^{86}.$$

Si $K > 0$, esto es, si el IVA se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

(iii) Índice de Reynolds-Smolensky

Ahora bien, el índice de Kakwani permite estimar cuán progresivo o regresivo es determinado impuesto, *pero al no estar influenciado por su recaudación dice poco sobre*

⁸⁶ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Consumo antes de la Política Fiscal)}$.

su capacidad redistributiva. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo, pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Por tanto, el análisis se complementa considerando el índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de la capacidad redistributiva del impuesto en cuestión⁸⁷. Por continuar con el ejemplo, en el caso del IVA dicho índice se define como:

$$RS = Gini (\text{Ingreso antes de la Política Fiscal}) - Gini (\text{Ingreso después del IVA})^{88}.$$

Si $RS < 0$, su magnitud (en términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del IVA introducido. Lo contrario si $RS > 0$.

Nótese que al Gini antes de impuestos se resta el Gini después de impuestos -y no el cuasi-Gini-. Esto implica reordenar las observaciones de menor a mayor ingreso después de impuestos (en este caso, después del IVA). Ahora bien, una definición alternativa del Reynolds-Smolensky es:

$$\underbrace{G_X - C_{X-T}}_{\text{Efecto total}} = \underbrace{[G_X - G_{X-T}]}_{\text{Efecto igualador}} + \underbrace{[G_{X-T} - C_{X-T}]}_{\text{Efecto reordenación}}$$

Es decir, al Gini antes de impuestos se resta el cuasi-Gini después de impuestos. Las observaciones, por tanto, no se reordenan sino que continúan ordenadas de menor a mayor ingreso antes de impuestos.

Como se ve, esta definición captura el efecto total de un impuesto, que puede descomponerse en un (i) efecto igualador y (ii) un efecto “reordenación” -ver Lambert, 1989-. No obstante, existe cierto consenso respecto a que el efecto “reordenación” no es estrictamente un efecto redistributivo. La versión del Reynolds-Smolensky que figura en los trabajos es la citada en primer término.

⁸⁷ Un indicador local de la capacidad redistributiva de un impuesto es la participación relativa en el ingreso, que mide los cambios en el ingreso relativo de un grupo determinado de la población como consecuencia de la aplicación del impuesto.

⁸⁸ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $RS = Gini (\text{Consumo antes de la Política Fiscal}) - Gini (\text{Consumo después del IVA})$.

Finalmente, los indicadores globales de progresividad (Kakwani) y de capacidad redistributiva (Reynolds-Smolensky) utilizados en el trabajo se basan en el índice de Gini. Es sabido que el valor del índice de Gini disminuye como respuesta a una transferencia desde una renta más alta a otra más baja, con la particularidad de que (a) no es sensible a los niveles de renta de los individuos entre los que tiene lugar la transferencia y (b) sí lo es en relación a la diferencia de renta entre dichos individuos. Por tanto, resulta claro que, aunque no explícitamente, el índice de Gini tiene incorporado un juicio de valor respecto al efecto de la transferencia en la desigualdad. Si, dada una diferencia de renta, se quisiera conceder mayor valor a una transferencia entre dos individuos con dicha diferencia ubicados en los tramos bajos de la distribución que a una transferencia entre dos individuos con dicha diferencia pero ubicados en los tramos altos⁸⁹, el índice de Gini no resultaría adecuado (Lambert, 1989).

En el futuro, parece oportuno, por tanto, ampliar el abanico de indicadores de desigualdad considerados, abarcando aquellos que explicitan otros juicios de valor respecto al impacto de transferencias en la desigualdad, en particular los índices de Atkinson y los de entropía generalizada, y realizar una comparación de los diferentes resultados obtenidos.

1.1. Descomposiciones de Kakwani y de Pfähler

Resultaría interesante conocer qué parte del efecto redistributivo de los impuestos responde a la progresividad del impuesto y qué parte al tipo medio. Con ese objetivo, podría realizarse la descomposición de Kakwani (1977) del índice de Reynolds-Smolensky.

También sería interesante calcular la posterior descomposición de Pfähler (1990). Ésta permite dividir el efecto redistributivo global en dos efectos parciales: i) la “progresividad directa” o “efecto tarifa”, explicado por la estructura progresiva de tipos que se aplica sobre la base imponible del impuesto, y ii) la “progresividad indirecta” o “efecto base”, explicado por la diferencia entre la renta bruta y la base liquidable.

⁸⁹ Principio de las transferencias decrecientes.

2. Equidad horizontal

Resulta interesante estimar cuál es la inequidad horizontal implícita en el diseño de determinados impuestos. En la práctica, el problema de estimar la inequidad horizontal proviene de la dificultad de encontrar individuos con igual renta. Esto ha dado lugar al surgimiento de definiciones alternativas de equidad horizontal y una serie de índices de inequidad horizontal asociados a dichas definiciones, a saber: i) la equidad horizontal como tratamiento similar de los similares; ii) la equidad horizontal como mantenimiento del orden inicial; iii) equidad horizontal según el enfoque de simetría parcial; iv) la equidad horizontal medida junto a la equidad vertical en un marco de funciones de bienestar social consistentes (Moreno 2005).

3. Bienestar

Algunas medidas de cambio en el bienestar individual, como la variación equivalente y la variación compensatoria, exigen especificar previamente una función de bienestar social explícita y estimar una ecuación de oferta laboral. El ejercicio de microsimulación realizado en los trabajos es sin comportamiento (no incluye los efectos de las reacciones de los agentes tras una reforma) y, por tanto, no se está en condiciones de estimar medidas como éstas.

No obstante, es posible calcular indicadores de bienestar social si, por ejemplo, se estiman los índices de entropía generalizada. En particular, puede definirse una función de bienestar social como la media de la distribución del ingreso multiplicada por la diferencia entre 1 y el índice de Theil de dicha distribución.

Otros títulos vinculados al tema del BID

Beyond Facts. Understanding Quality of Life. LORA, Eduardo.
Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies,
Harvard University. (2008)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1775002>

Governing the Metropolis. Principles and cases. ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel.
Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies,
Harvard University. (2008)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1553660>

Taxation and Latin American Integration. TANZI, Vito; BARREIX, Alberto; VILLELA, Luiz.
Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies,
Harvard University. (2008)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1544816>

Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean. Economic
and Social Progress in Latin America, 2008 Report. MÁRQUEZ, Gustavo et al.
Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies,
Harvard University. (2007)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1154386>

Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público
social en los países de la Comunidad Andina. BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo y
VILLELA, Luiz (2006). Política fiscal y equidad.. Lima: DFID-BID-CAN. (2006)

http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal.pdf

La armonización de los impuestos indirectos en la comunidad Andina. ARIAS, Luis, BARREIX,
Alberto, VALENCIA, Alexis y VILLELA, Luiz.
Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
(2005)

http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_IECI_DD_07_2005_Villela_Barreix.pdf

The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report. STEIN,
Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark.
Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies,
Harvard University. (2005)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1600271>

Tributación para la Integración del MERCOSUR, en Tributación para la Integración del
MERCOSUR. TANZI, Vito; BARREIX, Alberto; Villela, Luiz (Eds.).
Banco Interamericano de Desarrollo. (2005)

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=580155>

Otros títulos vinculados a EUROsocial Fiscalidad

La descentralización del ingreso fiscal en América Latina. DURÁN, Viviana y AGULLEIRO, Norberto. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales de España. DOC. N.º 29/08.
http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090423_170454_DOC_29_08.pdf

Descentralización en América Latina. Estudios de Caso. Autores: MEJÍA, Carolina y ATTANASIO, Orazio. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales de España. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales de España. DOC. N.º 30/08.
http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090423_170455_DOC_30_08.pdf

La promoción de la cohesión social en América Latina. La experiencia del programa EUROsocial Fiscalidad. FERNÁNDEZ, Ángeles y DÍAZ, Borja. La Revista del Instituto, AFIP, IR03, (marzo, 2008). Buenos Aires.
<http://www.afip.gov.ar/institucional/instituto/revista/IR03/IR03%20-%2007%20Pagina%20050.pdf>

Sistemas Tributarios de América Latina: situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social. GONZÁLEZ, Darío (Coord.); MARTOLINI, Carol; y PEDRAZA, José Luis. Instituto de Estudios Fiscales, Serie Fiscalidad y Cohesión Social, mayo de 2009.
http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090703_140736_SIST_TRIBU_AMERICA_LATINA.pdf

“Políticas de Financiación de la Educación que favorecen la Cohesión Social”. JIMÉNEZ, Juan Pablo, MORDUCHOWICZ, Alejandro, ASTORGA, Alfredo. Estudio coordinado por los sectores Educación (CIEP) y Fiscalidad (Adetef) del programa EUROsocial y realizado por la CEPAL, IPE/UNESCO Buenos Aires y OREAL/UNESCO Santiago de Chile, 2009.
http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090902_160956_Libro_version_final.pdf

“Estudio comparado de la recuperación de la deuda tributaria en los países de América Latina”. FERNÁNDEZ, Juan José (Coordinador), JÁTIVA, Miguel Ángel, MUÑIZ, Saulo de Tarso, PEÑARANDA, Alan Augusto, CASTILLO, Flora María.
www.eurosocialfiscal.org

América Latina ante la crisis económica y financiera global. Varios autores. FERNÁNDEZ, Ángeles y DÍAZ, Borja (Coordinadores). Suplemento especial. Boletín EUROsocial Fiscalidad n° 6, junio de 2009.
http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/boletines/Especial_Crisis_EUROsocial_Fiscalidad.pdf

Pacto fiscal y cohesión social en América Latina y el Caribe. GRYNSPAN, Rebeca. Boletín EUROsociAL Fiscalidad n° 4, junio de 2008. Disponible en:

http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/boletines/Boletin_4_EUROsociAL_Fiscalidad.pdf

El impacto de la crisis internacional sobre la pobreza y la equidad en América Latina.

KACEF, Osvaldo. EUROsociAL Fiscalidad n° 5, enero de 2009.

http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/boletines/Boletin_5_EUROsociAL_Fiscalidad.pdf