



# Impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza en países en desarrollo

Nora Lustig

Tulane University, CGD, IAD

SUCS – UNAM

México, D.F. --2 de septiembre, 2014

[www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org)

Nora Lustig. 2014. "Taxes, Transfers, Inequality and the Poor in the Developing World. Round 1." *CEQ Working Paper No. 23, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue. En proceso.*



# Compromiso con la Equidad (CEQ)

## ¿Qué es?

- CEQ fue creado en 2008
- Proyecto de Tulane University (CIPR y Depto. de Economía) y Diálogo Interamericano; en 2014 se integra el Center for Global Development

# Compromiso con la Equidad (CEQ)

## ¿Qué hace?

- Estudios de política fiscal y su impacto sobre:
  - La distribución del ingreso
  - La pobreza
  - El uso de servicios básicos de educación y salud



# Compromiso con la Equidad (CEQ)

## ¿Cómo lo hace?

- El CEQ produce “Evaluaciones del compromiso con la equidad” (*CEQ Assessments*)
- Aplica una metodología de incidencia fiscal común a todos los países para que los resultados sean comparables
- Manual metodológico, formatos comunes de presentación, programas en Stata, protocolos de control de calidad

Nora Lustig and Sean Higgins. 2013.

[\*Commitment to Equity Assessment \(CEQ\): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook.\*](#) CEQ Working Paper No. 1, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, September.



# Compromiso con la Equidad (CEQ)

## ¿Quiénes somos?

- **Directora:** Nora Lustig, Tulane University, CGD y IAD
- **Equipo en Tulane:**
  - Rodrigo Aranda
  - Ali Enami
  - Samantha Greenspun
  - Sean Higgins
  - Yang Wang

# Compromiso con la Equidad (CEQ)

## Cobertura: 32 países (18 terminados)

18 estudios terminados o casi terminados:

1. Argentina (solo gasto; impuestos y gasto en marcha)
2. Armenia,
3. Bolivia,
4. Brasil,
5. Colombia
6. Costa Rica,
7. El Salvador,
8. Estados Unidos (solo desigualdad)
9. Etiopía,
10. Guatemala,
11. Indonesia,
12. Jordania,
13. México,
14. Paraguay,
15. Perú,
16. Sudáfrica,
17. Sri Lanka,
18. Uruguay

14 en marcha:

1. Chile,
  2. China,
  3. Ghana,
  4. Ecuador,
  5. Egipto,
  6. Honduras,
  7. India,
  8. Iran,
  9. Nicaragua,
  10. República Dominicana,
  11. Rusia,
  12. Tanzania,
  13. Túnez,
- Venezuela

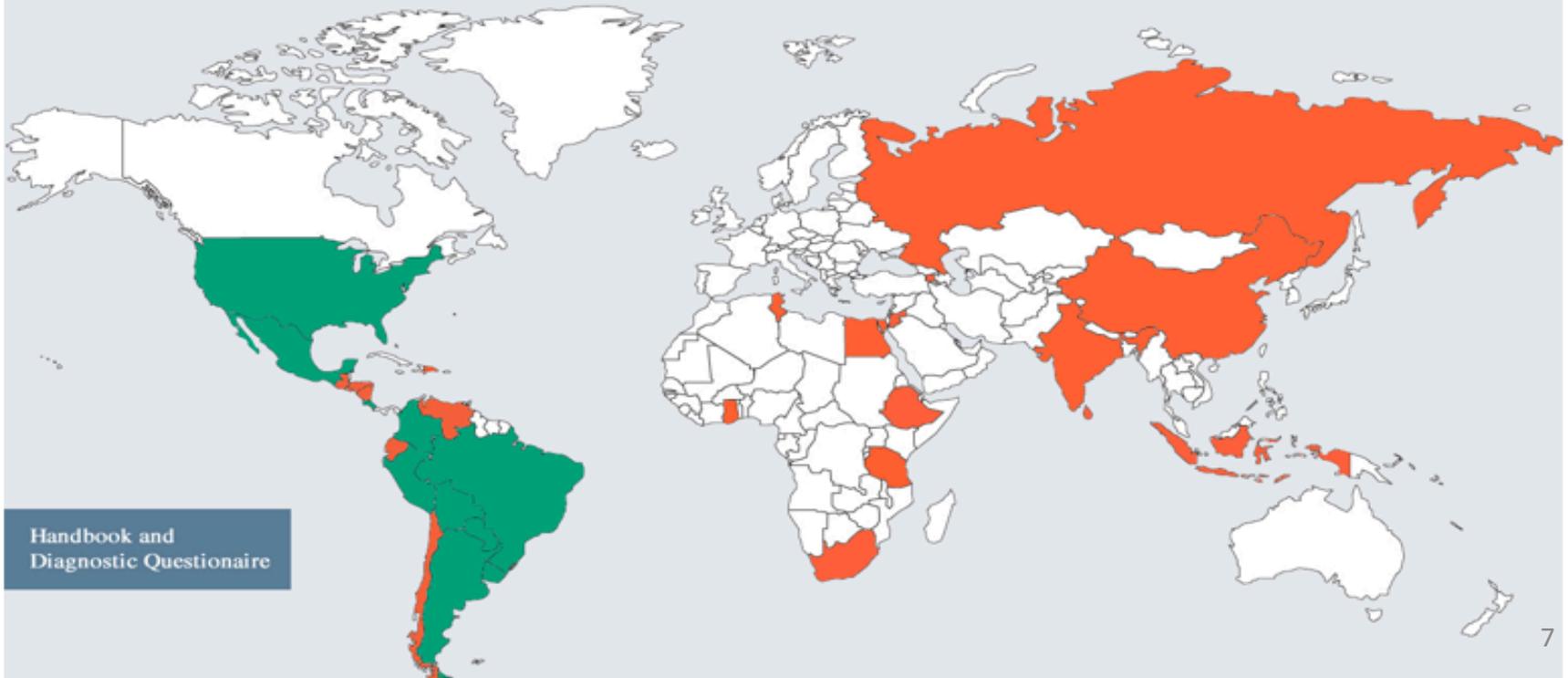


## What is CEQ

The Commitment to Equity (CEQ) was designed to analyze the impact of taxation and social spending on inequality and poverty in individual countries, and provide a roadmap for governments, multilateral institutions, and nongovernmental organizations in their efforts to build more equitable societies. Directed by [Nora Lustig](#), the CEQ is a joint project of CIPR and the Department of Economics at Tulane University and the Inter-American Dialogue.

[Read More](#)

### Browse map for Publications by Country





## CEQ: Equipos por país

### (Año de encuesta; C=consumo & I=ingreso)(Fecha Versión)

1. **Armenia (2011; I):** Stephen Younger y Artsvi Khachatryan (Marzo 12, 2014; artículo)
2. **Bolivia (2009; I):** Verónica Paz Arauco, George Gray-Molina, Wilson Jiménez y Ernesto Yañez (CEQ Web Dic 2013) *Public Finance Review*, Mayo 2014, Volumen 42, Tomo 3
3. **Brasil (2009; I):** Sean Higgins y Claudiney Pereira (CEQ Web Dic 2013) *Public Finance Review*, Mayo 2014, Volumen 42, Tomo 3
4. **Costa Rica (2010; I):** Pablo Sauma y Juan Diego Trejos (Febrero 2014; artículo)
5. **El Salvador (2011; I):** Margarita Beneke, Nora Lustig y José Andrés Oliva (Marzo 11, 2014)
6. **Etiopía (2010/11; C):** Ruth Hill, Eyasu Tsehaye, Tassew Woldehanna (Abril 30, 2014)
7. **Guatemala (2011; I):** Maynor Cabrera, Nora Lustig y Hilcias E. Moran (Abril 13, 2014)
8. **Indonesia (2012; C) :** Jon Jellema y Matthew Wai-Poi (Febrero 18, 2014)



## CEQ : Equipos por país

(Año de encuesta; C=consumption & I=income)(MWB Version)

9. **Jordania (2010; C)** : Morad Abdel-Halim, Shamma Adeeb Alam, Yusuf Mansur, Umar Serajuddin, Paolo Verme (Abril 18, 2014)
10. **México (2010; I)**: John Scott (CEQ Web Dic 2013) *Public Finance Review*, Mayo 2014, Volumen 42, Tomo 3
11. **Perú (2009; I)**: Miguel Jaramillo (CEQ Web Dec 2013) *Public Finance Review*, Mayo 2014, Volumen 42, Tomo 3
12. **Sudáfrica (2010; I)**: Ingrid Woolard, Precious Zikhali, Mashekwa Maboshe, Jon Jellema (Mayo 5, 2014)
13. **Sri Lanka (2009/10; C)**: Nisha Arunatilake, Gabriela Inchauste y Nora Lustig (Abril 8, 2014; artículo)
14. **Estados Unidos (2011; I)**: Sean Higgins, Nora Lustig, Whitney Ruble y Timothy Smeeding
15. **Uruguay (2009; I)**: Marisa Bucheli, Nora Lustig, Maximo Rossi y Florencia Amabile (CEQ Web Dic 2013) *Public Finance Review*, Mayo 2014, Volumen 42, Tomo 3



# CEQ: apoyos y socios

- **África al Sur del Sahara**
  - Banco Mundial: Etiopía y Sudáfrica
  - Fundación Bill y Melinda Gates, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI ): Ghana y Tanzania (US\$580,000)
- **América del Norte**
  - Tulane University, estudiantes del doctorado: Estados Unidos



# CEQ: apoyos y socios

- **América Latina y el Caribe**
  - Banco Interamericano de Desarrollo ( BID), CEQ por grupos raciales y étnicos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay;
  - BID y FUSADES: El Salvador
  - Banco Mundial, Paraguay, República Dominicana y Uruguay
  - CEDES, Paraguay
  - GRADE, Perú
  - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) FIDA (por región urbana y rural): El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
  - Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y El Caribe ( PNUD/DRALC) : Ecuador y Venezuela
  - Tulane University: estudiante de doctorado: Brasil incidencia por género
  - Tulane University: estudiante del doctorado: México con comportamiento
  - Tulane University: Argentina



# CEQ: apoyos y socios

- **Asia**
  - Banco Mundial: Indonesia y Sri Lanka
  - Center for Budget Governance and Accountability (CBGA): India
  - Tulane University: estudiante del doctorado: China
- **Europa Central y Rusia**
  - Banco Mundial: Armenia y Rusia
- **Medio Oriente, Africa del Norte e Irán**
  - Banco Africano de Desarrollo: Túnez
  - Banco Mundial: Jordania
  - Economic Research Forum (ERF): Egipto
  - Tulane University: estudiante del doctorado: Irán

En el pasado, el CEQ recibió apoyo financiero de: Agencia Canadiense de Cooperación (CIDA), CAF, FIDA, Gobierno de Noruega y la Fundación General Electric.



**COMPROMISO  
CON LA EQUIDAD**

**[www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org)**



# Análisis de incidencia: Repaso metodológico

- Se parte de un concepto de ingreso de mercado o “pre-fiscal”
- Se le restan los impuestos y suman las transferencias para obtener el ingreso después de la acción fiscal
- Se observa cómo la pobreza y la desigualdad evolucionan a través de los conceptos de ingreso y cómo se distribuyen los beneficios y impuestos



## Elementos básicos del análisis de incidencia fiscal

- Definamos a  $I_h$  como el ingreso antes de impuestos y transferencias del hogar  $h$ .
- Definamos a los impuestos que paga el hogar  $h$  como  $T_i$ 
  - Impuestos sobre la renta
  - Contribuciones a la seguridad social, impuestos al consumo (IVA, específicos, etc.)



## Elementos del análisis de incidencia fiscal

- Definamos a las transferencias que recibe el hogar  $h$  como  $R_i$ 
  - Gasto social: transferencias en efectivo (condicionadas o no), servicios gratuitos en educación y salud
  - Subsidios al consumo
- Ejercicio de incidencia consiste en asignar:
  - el impuesto  $i$
  - la transferencia  $j$

al hogar  $h$



## Elementos del análisis de incidencia fiscal

- En otras palabras, definamos la proporción del impuesto  $i$  y la transferencia  $j$  que paga o recibe el hogar como  $S_{ih}$ ,  $S_{jh}$ , respectivamente
- El ingreso por persona después de impuestos y transferencias  $Y_h$  es entonces igual a ( $N_h =$  número de personas del hogar  $h$ ):

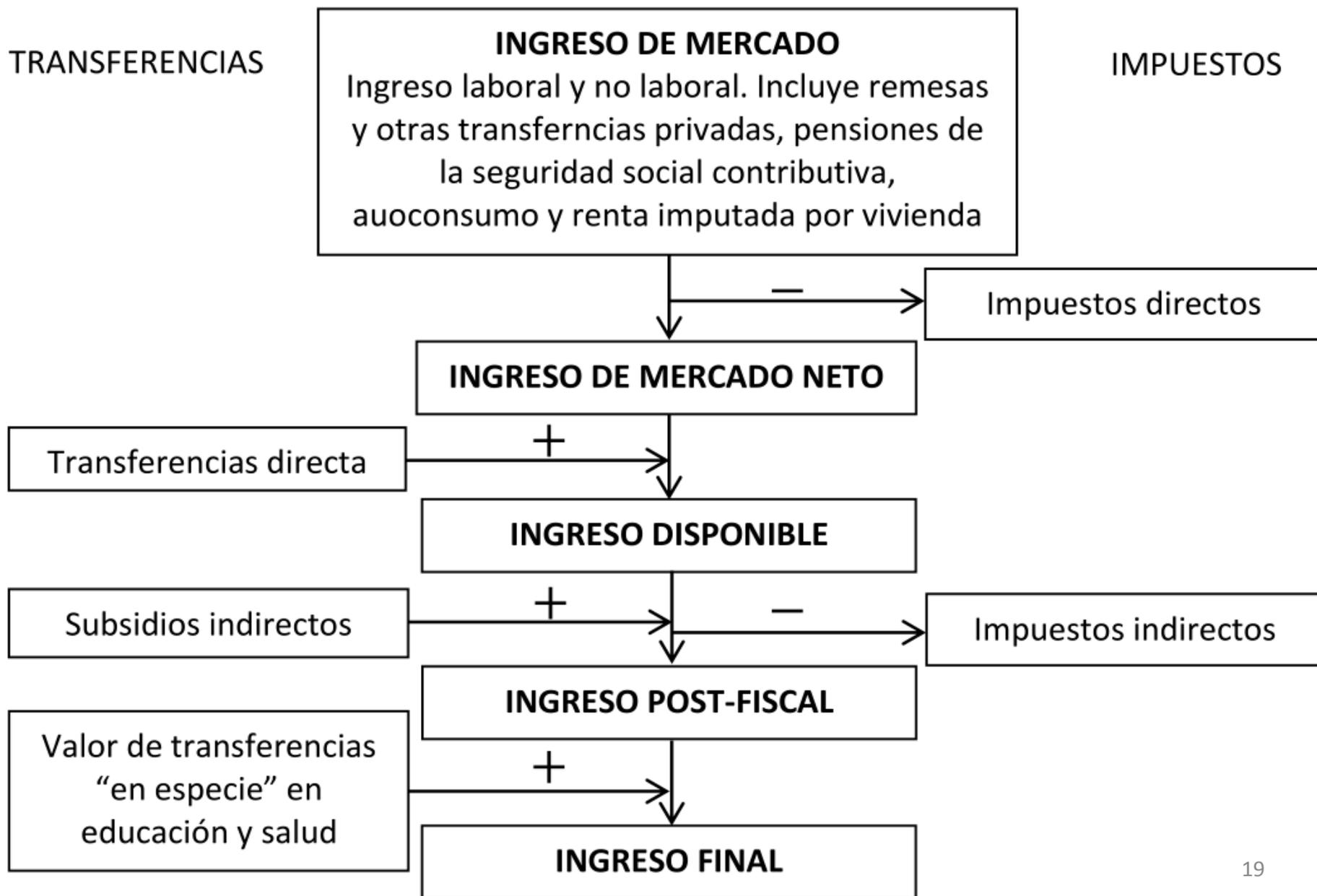
$$Y_h/N_h = (I_h - \sum_i T_i S_{ih} + \sum_j R_j S_{jh})/N_h$$



# Pregunta central

- ¿Cuánto se reduce la desigualdad y la pobreza por la política fiscal?
  - Impuestos
  - Subsidios
  - Gasto social

# Definición de conceptos del ingreso en análisis básico





# RESULTADOS

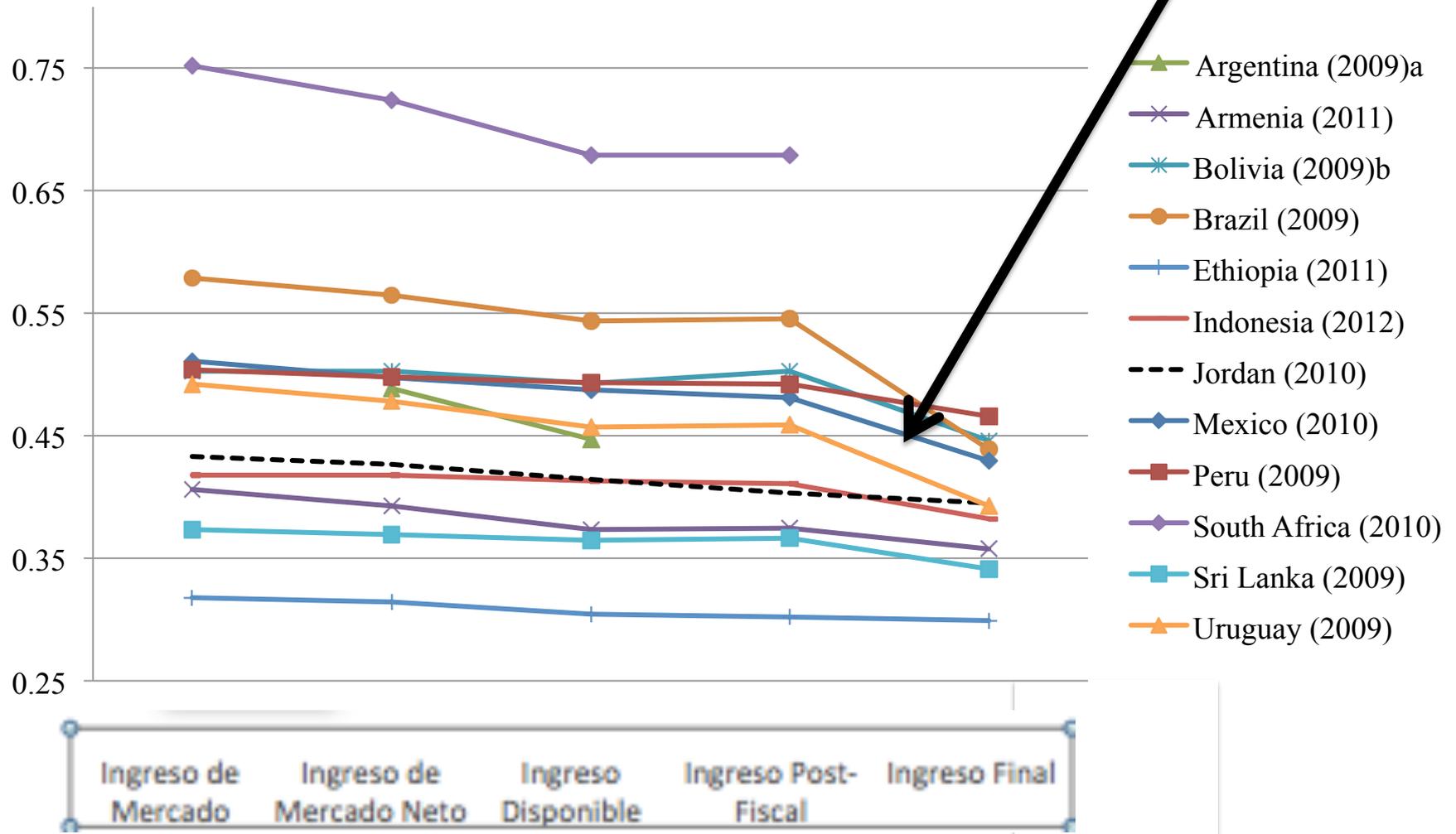
8 países de América Latina

6 países de otras regiones



# Reducción de la desigualdad

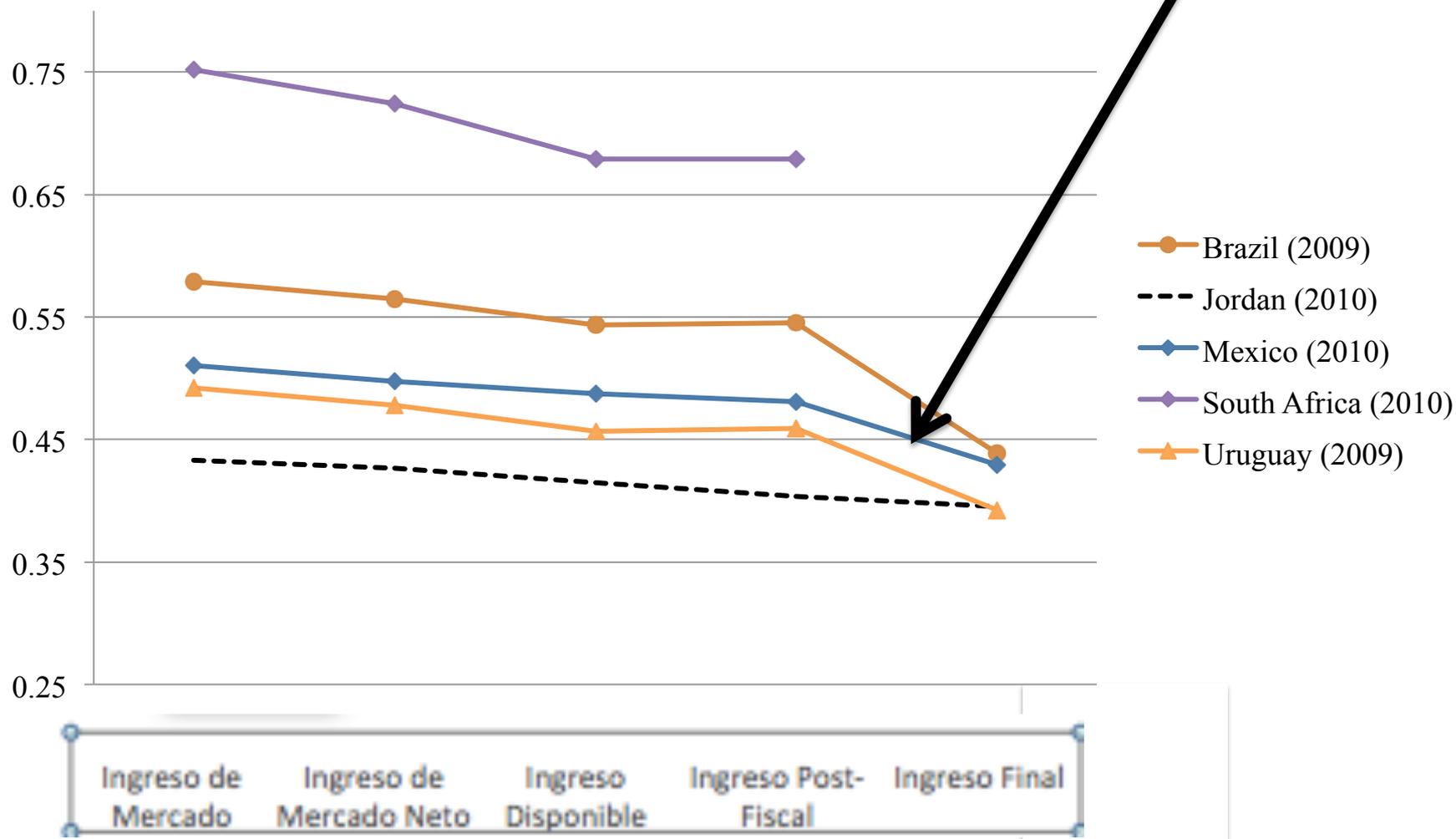
Coeficiente de Gini para cada concepto de ingreso  
(Pensiones contributivas incluidas en ingreso de mercado)





# Reducción de la desigualdad

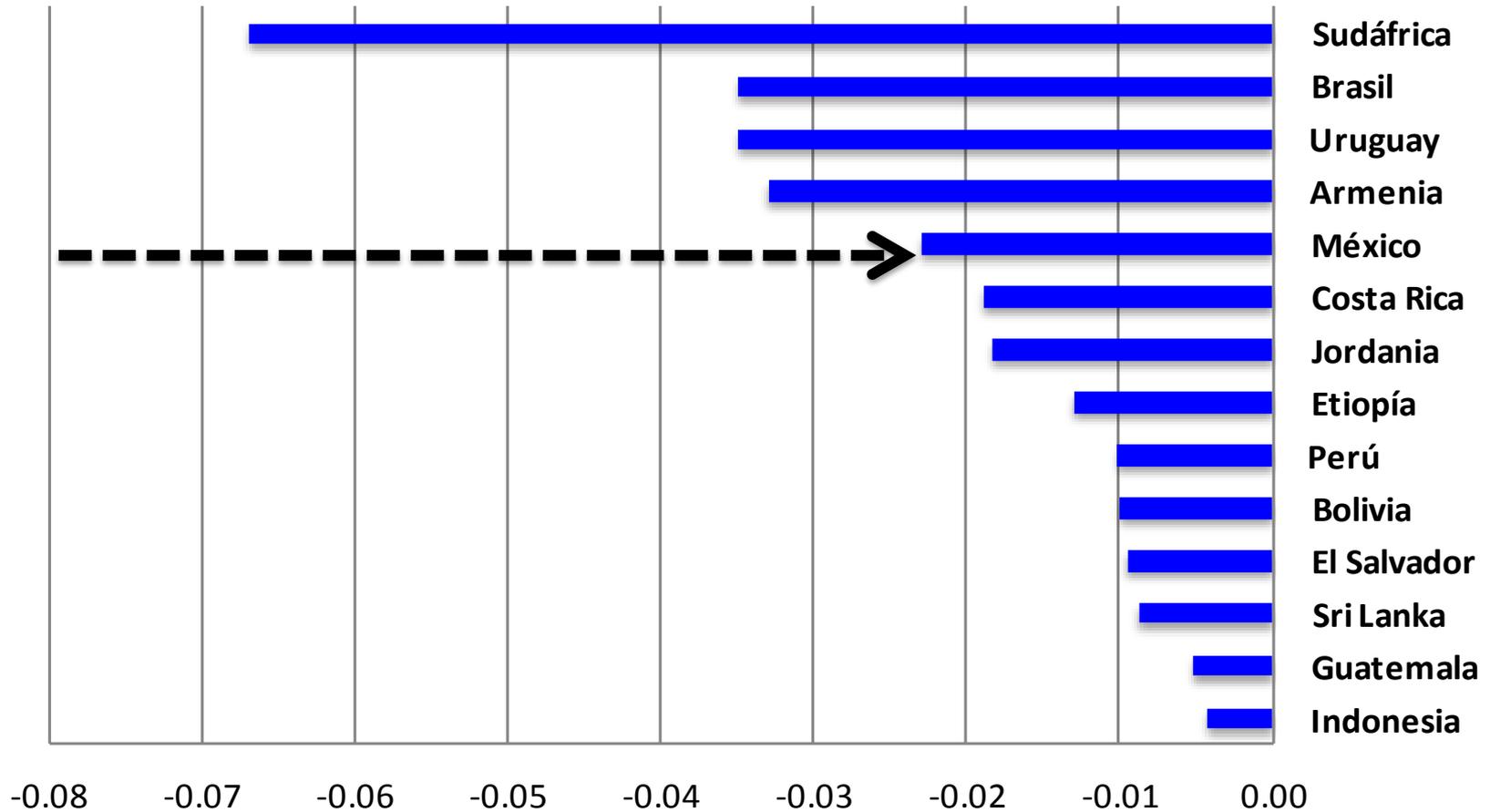
Coeficiente de Gini para cada concepto de ingreso  
(Pensiones contributivas incluidas en ingreso de mercado)





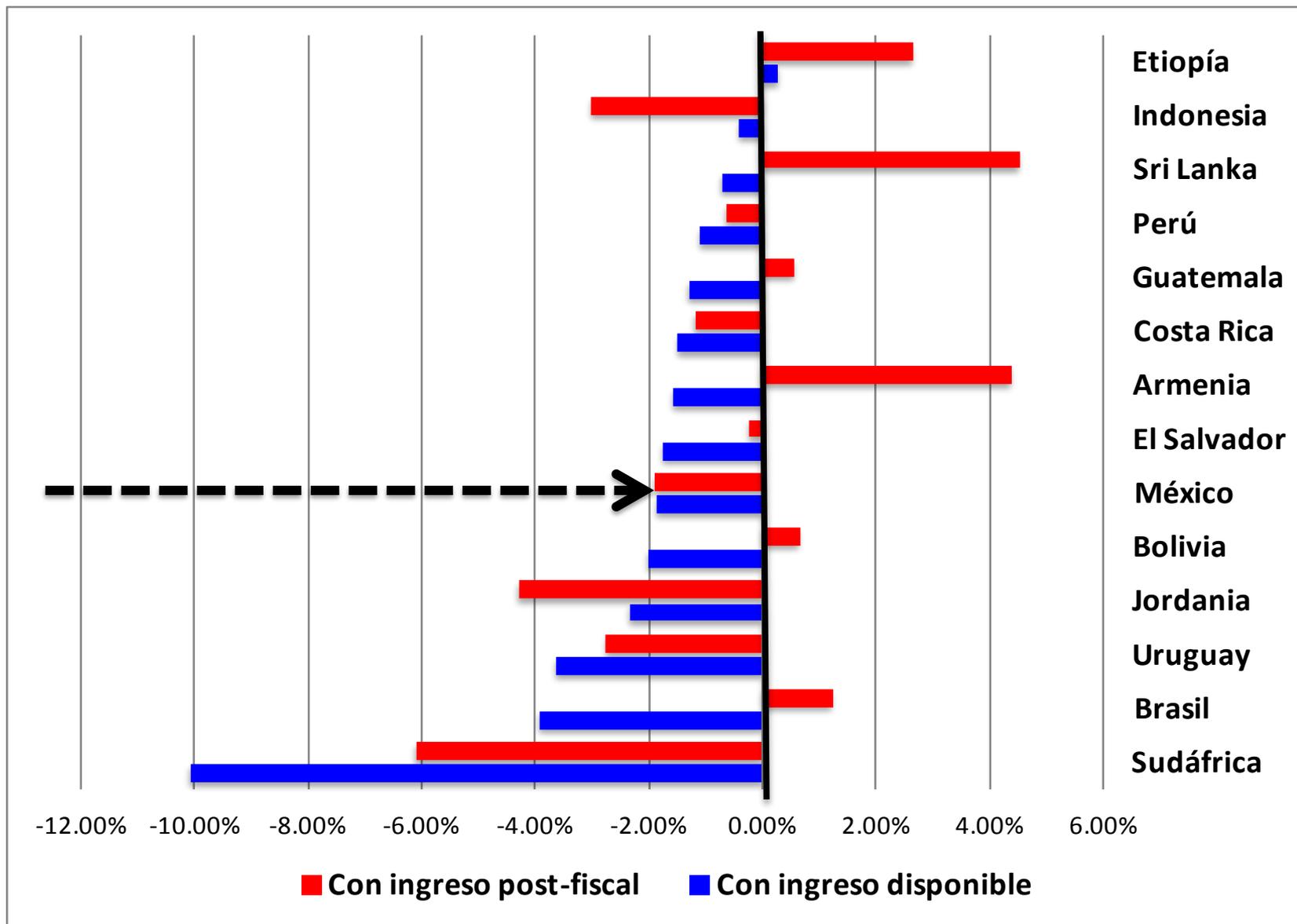
# Reducción de la desigualdad: Impuestos y transferencias directas

## Cambio en Gini



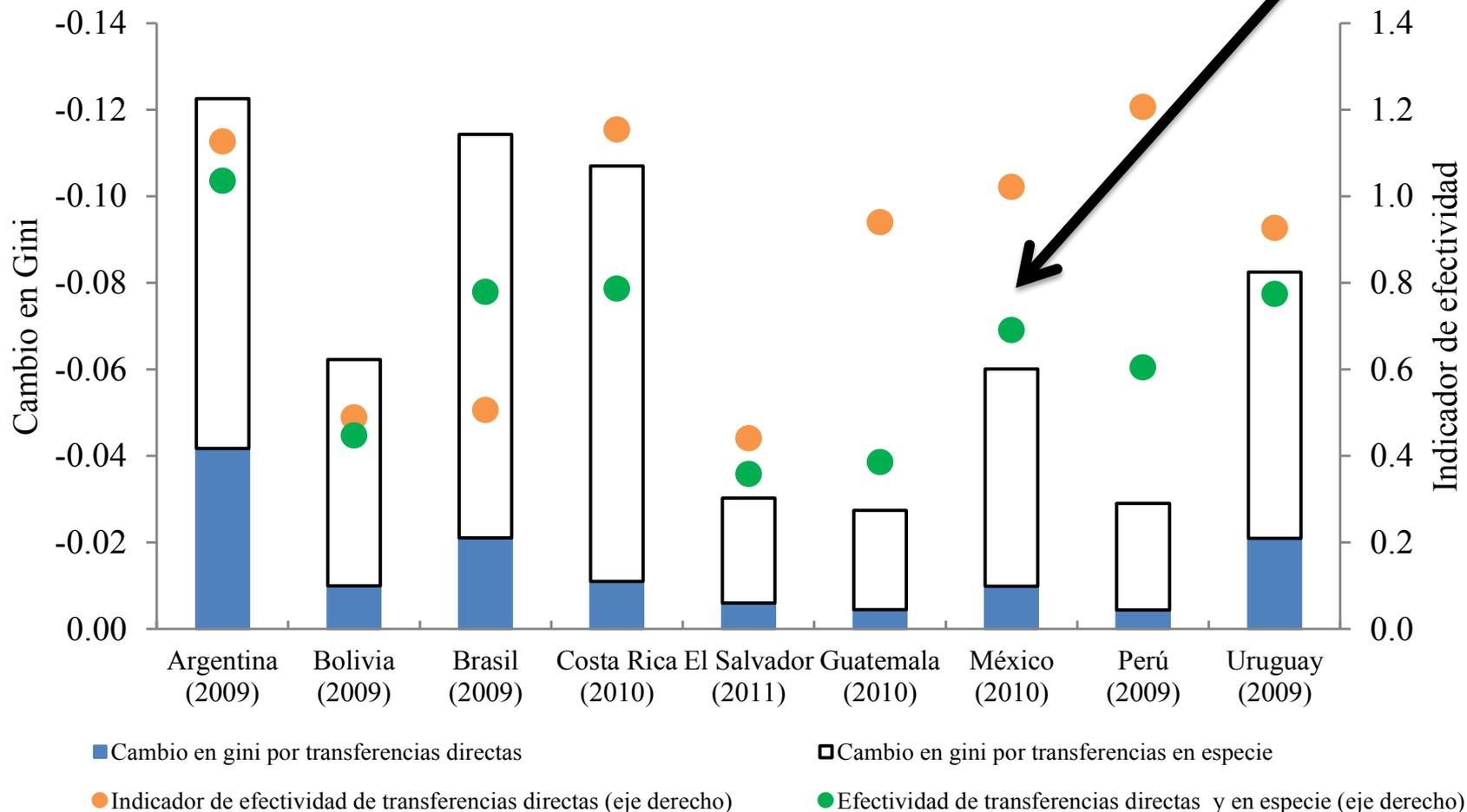


# Cambios en la incidencia de la pobreza: Impuestos directos e indirectos, transferencias directas y subsidios



# Efectividad redistributiva

## Efecto redistributivo del gasto social (Pension incluida en el ingreso de mercado)



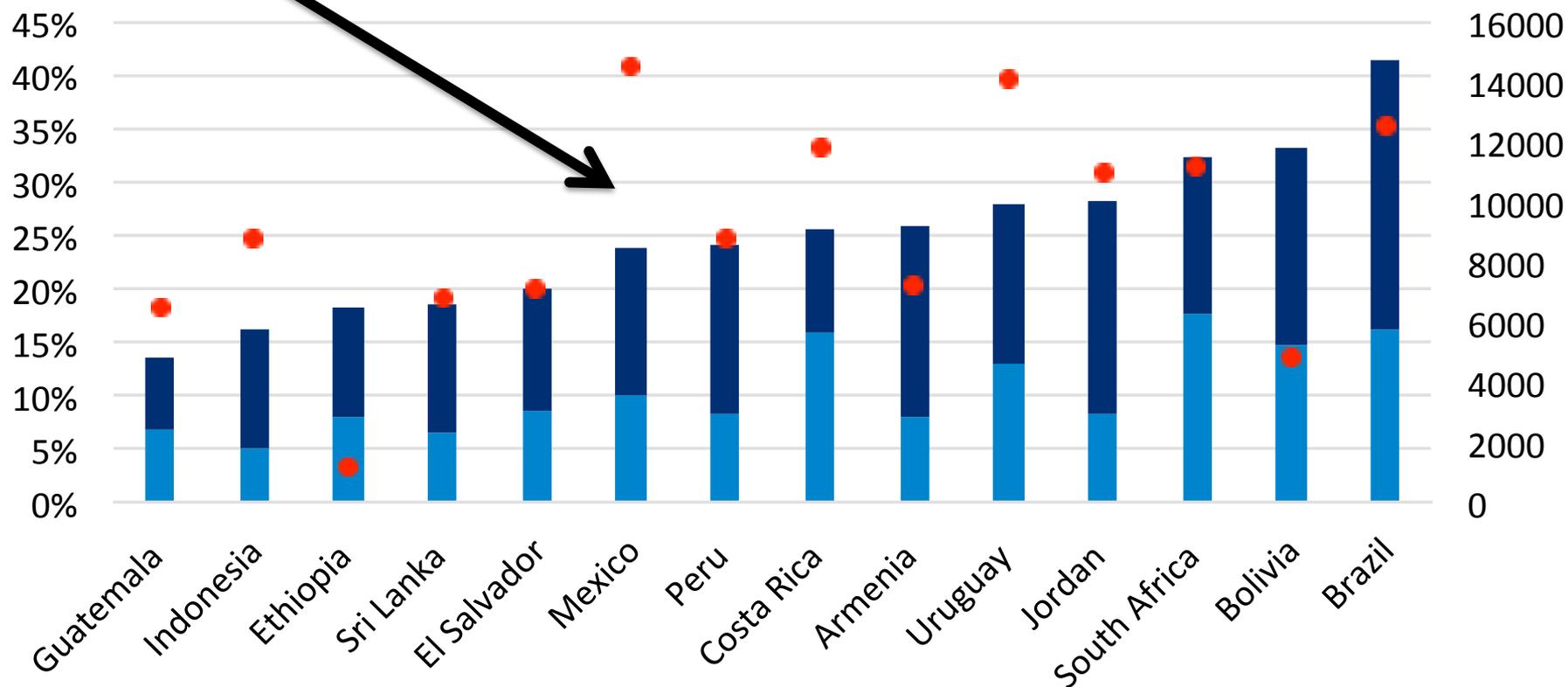


# Tamaño del estado

- Gasto primario a PIB
- Gasto social a PIB
- Impuestos a PIB

## Panel a: Gasto primario (azul oscuro) y gasto social (azul claro)

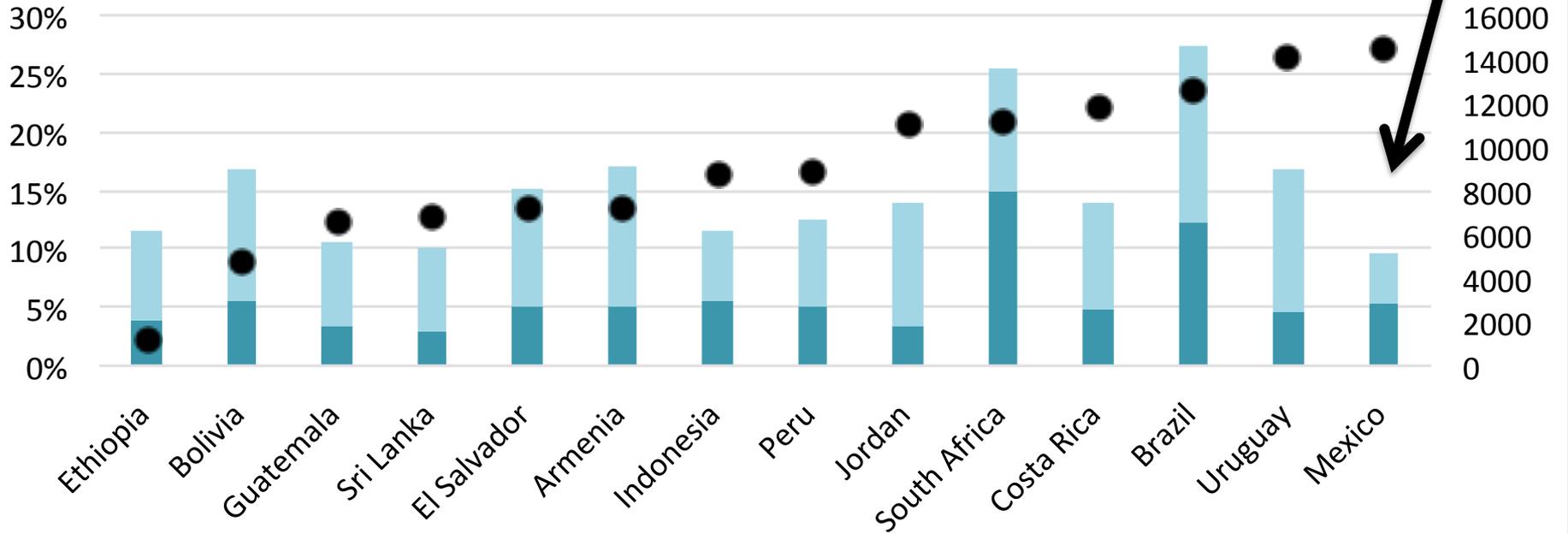
(proporción del PIB; ranqueado por gasto primario; PIB punto rojo)





## Composición de los impuestos

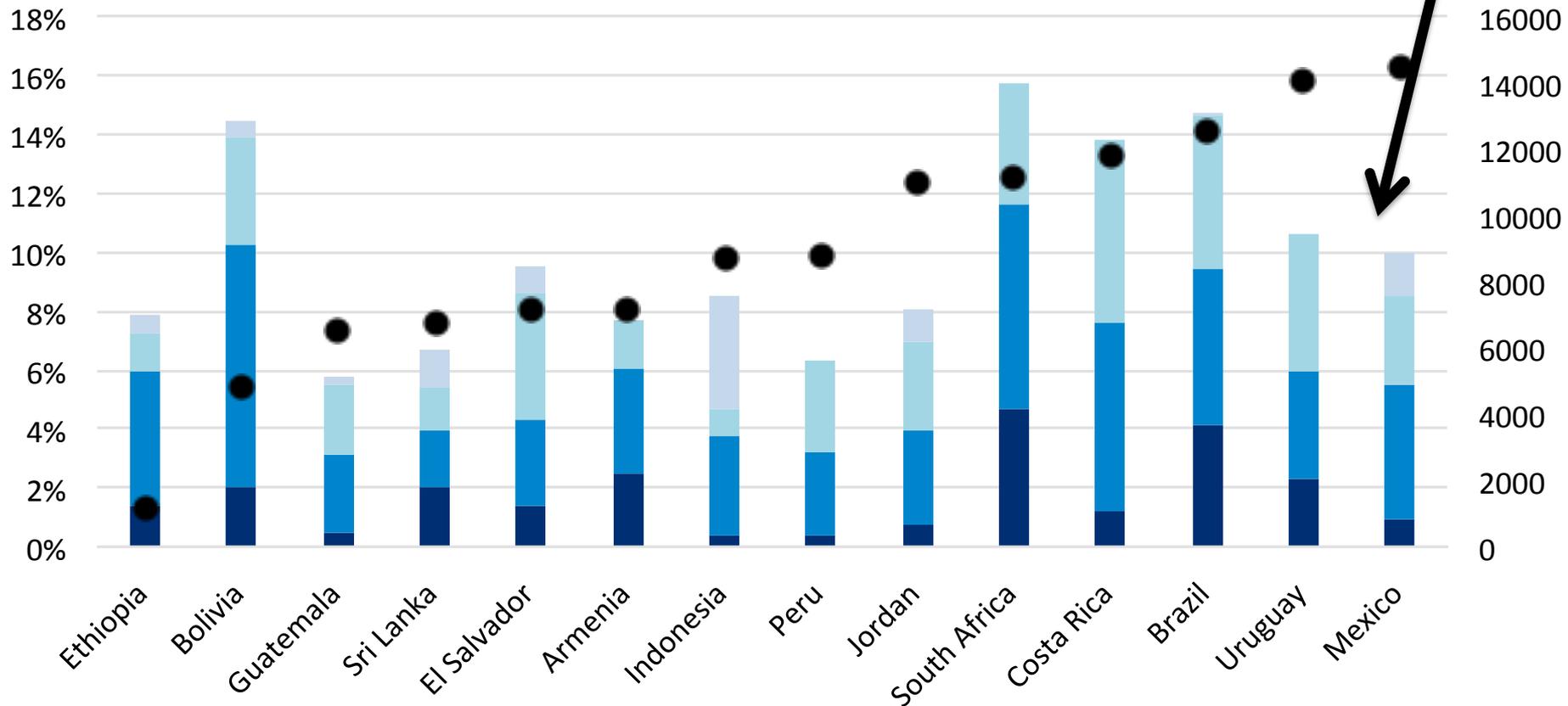
Azul oscuro: directos; Azul claro: indirectos  
(ranqueados por PIB/capita puntos negros)





## Panel b: Composición del gasto social

Azul oscuro: Transferencias directas; Azul mediano: Educación; Azul claro: Salud; Gris: Subsidios (ranqueados por PIB/capita puntos negros)

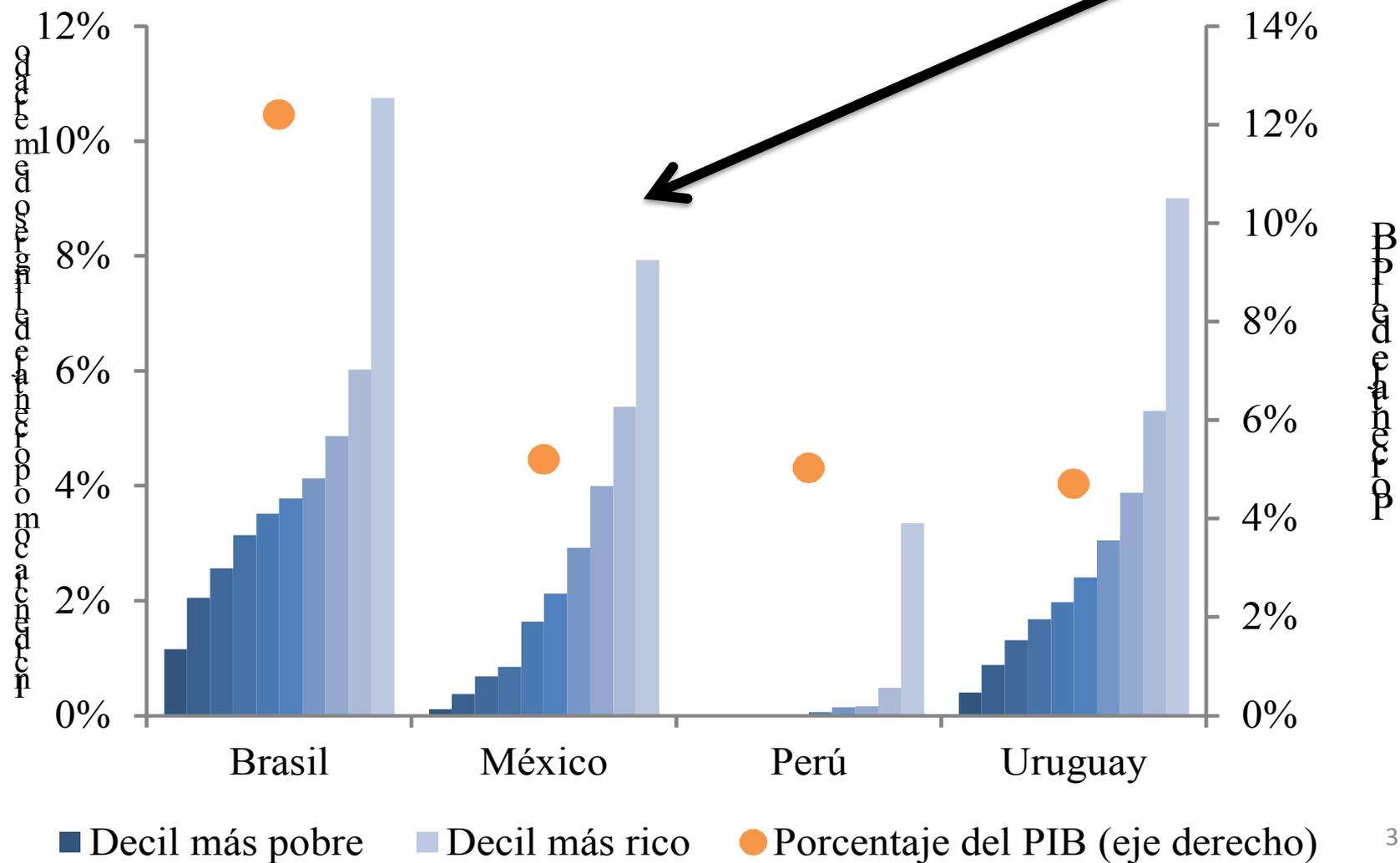


# Progresividad

- Impuestos
- Gasto

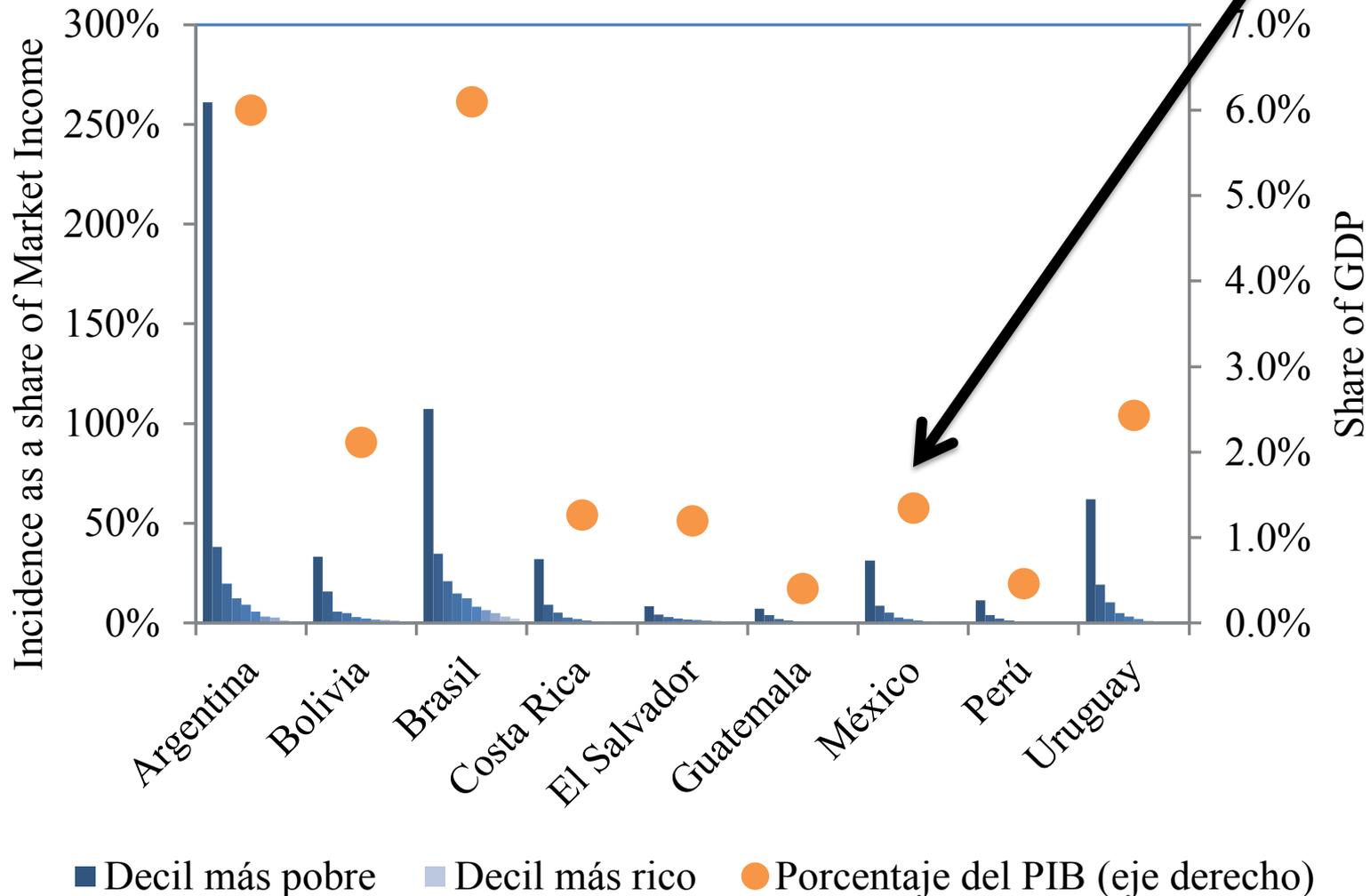


# Progresividad: Impuestos directos y contribuciones



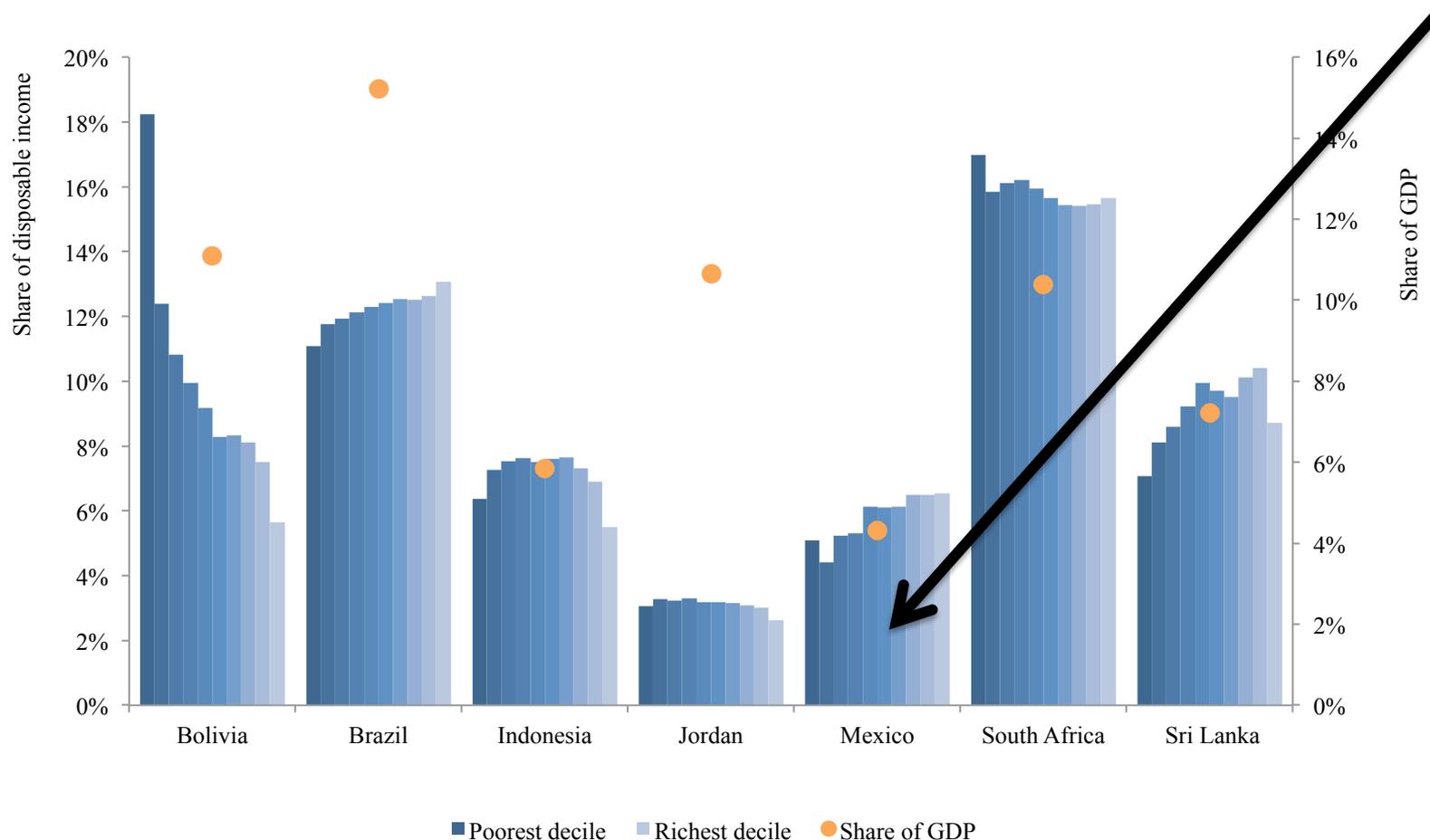


# Progresividad: Incidencia de las transferencias directas



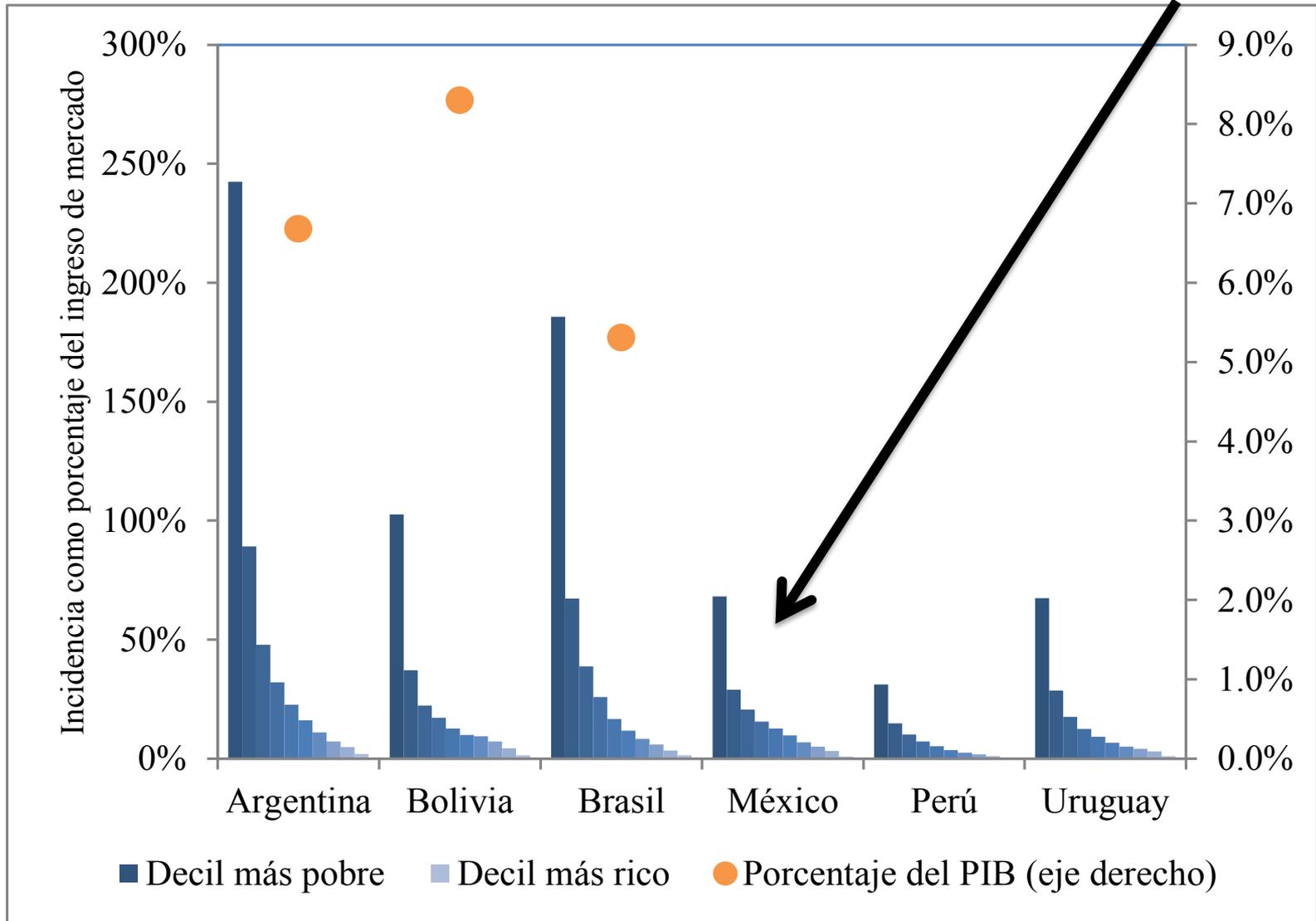
# Progresividad:

## Incidencia de impuestos indirectos



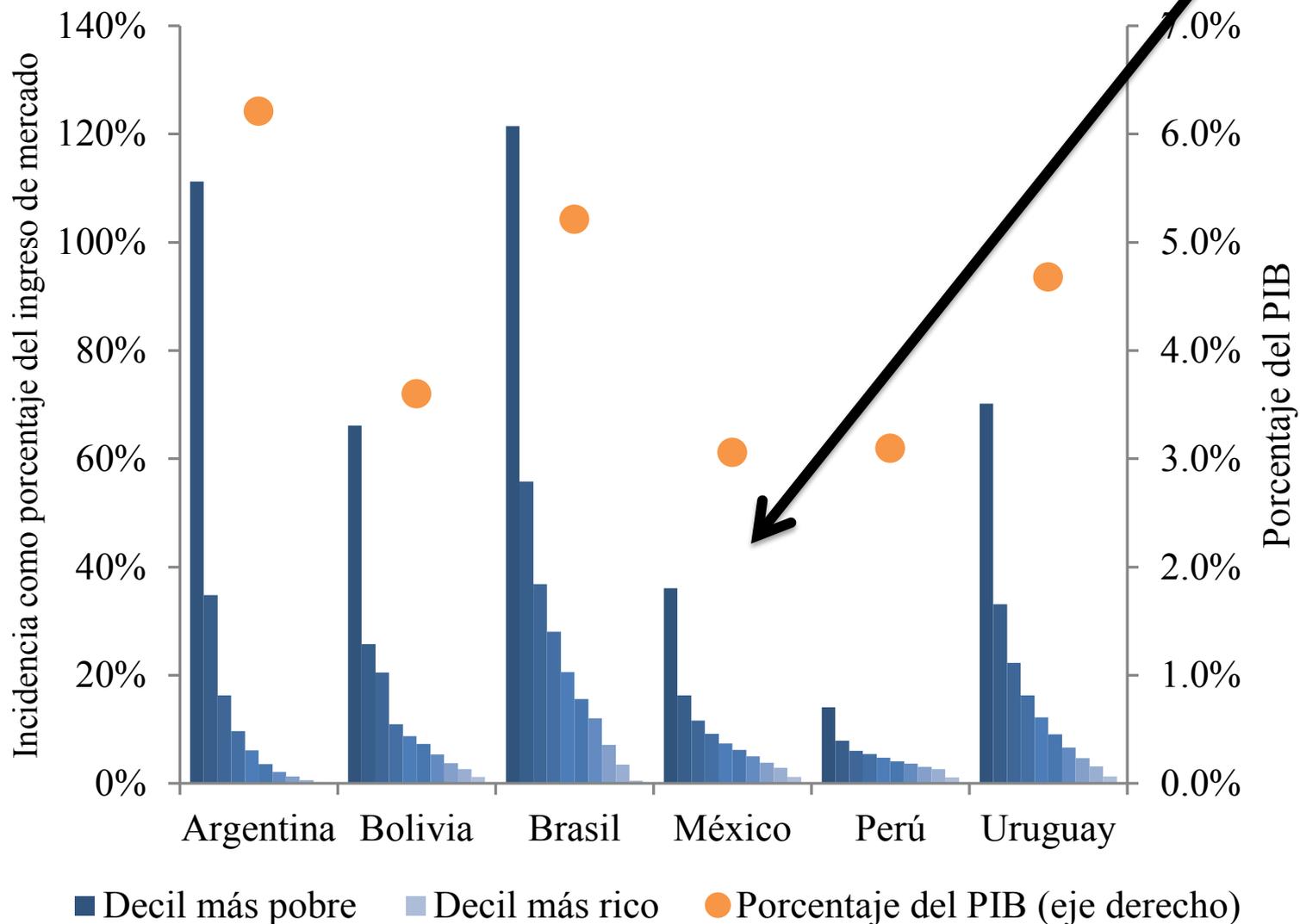


# Progresividad: Incidencia del gasto en educación





# Progresividad: Incidencia del gasto en salud





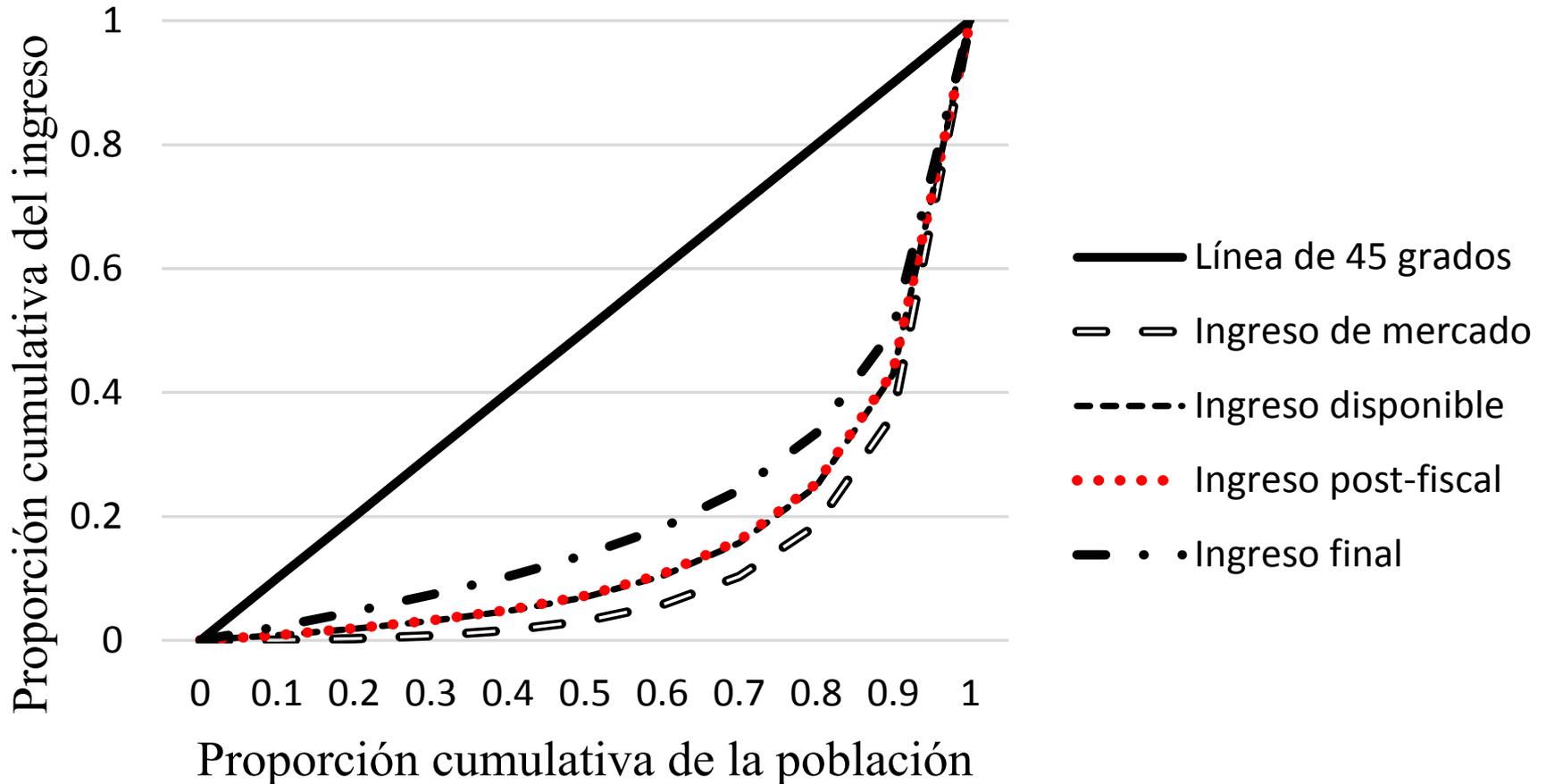
## Gasto en educación

- Educación primaria progresiva en términos absolutos en general
- Educación secundaria progresiva en general
- Educación universitaria
  - En Guatemala y Paraguay es **regresivo**
  - En el resto es progresiva en términos relativos



# México: efecto redistributivo total

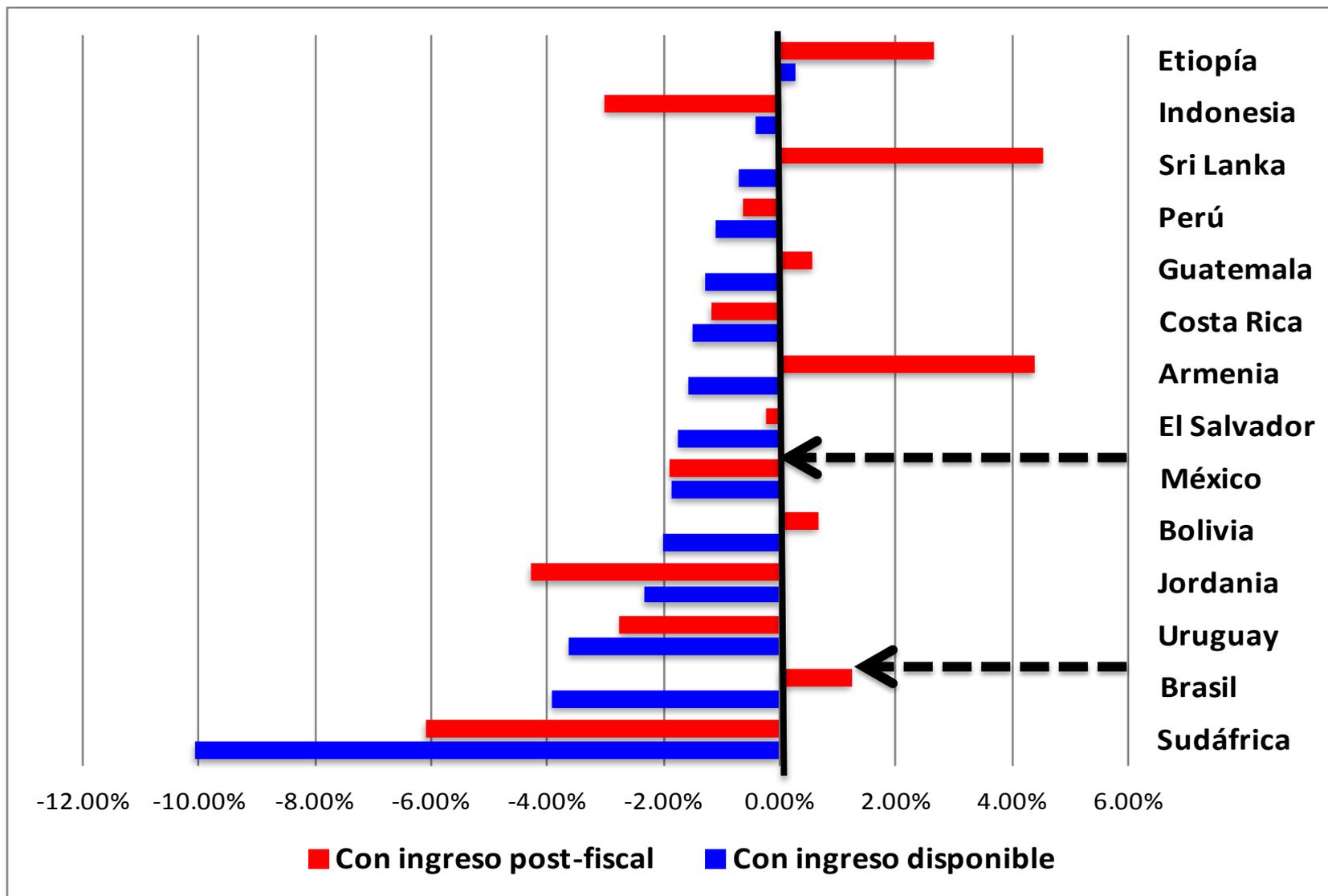
Curvas de Lorenz por concepto de ingreso, México 2010



**Efecto total: Impuestos directos e indirectos, transferencias directas, subsidios y gasto en educación y salud**



# México: Cambios en la incidencia de la pobreza: Impuestos directos e indirectos, transferencias directas y subsidios

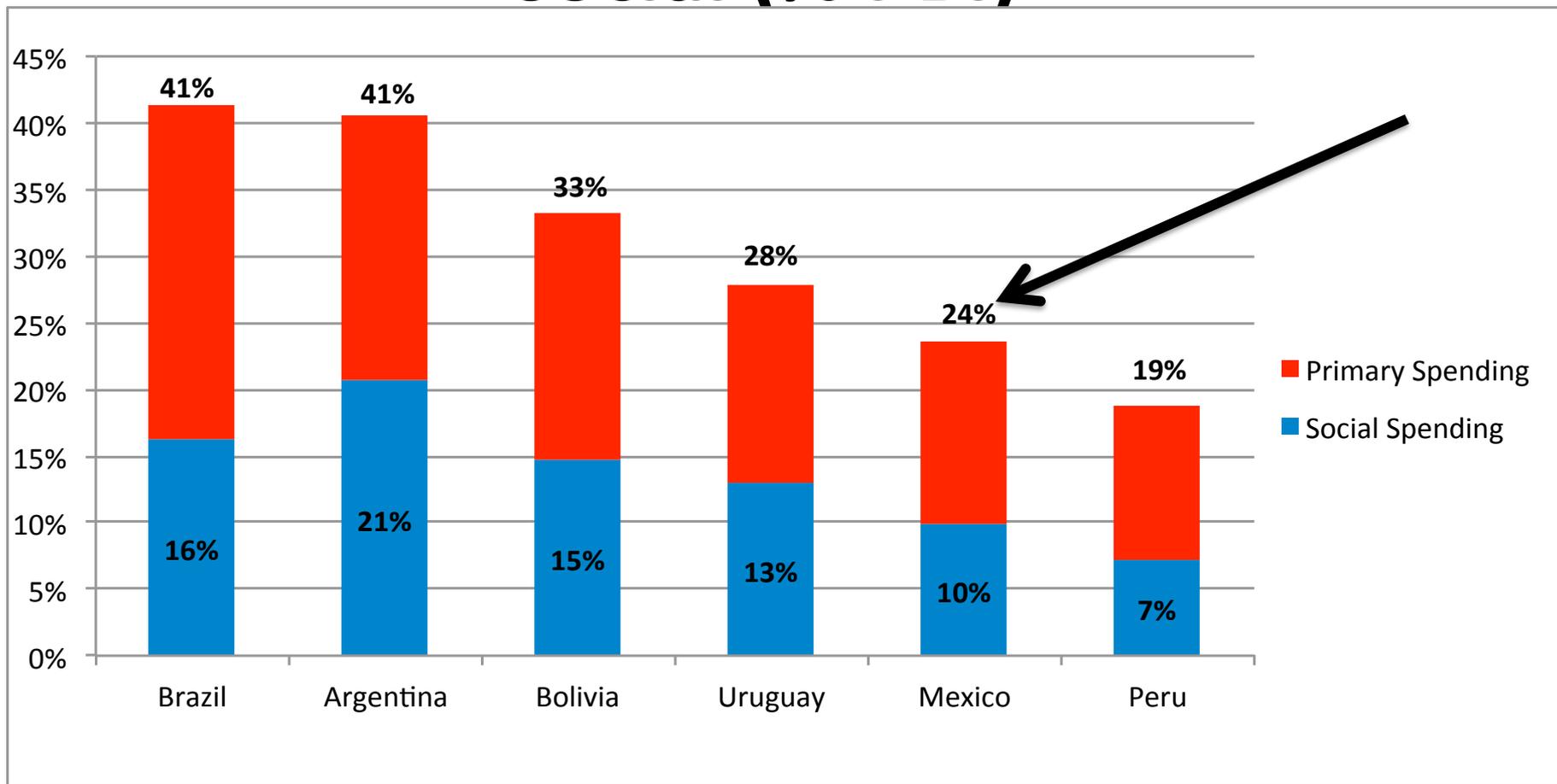


# ¿Qué factores limitan el poder redistributivo de la política fiscal?

## 1. Espacio fiscal

- Argentina y Brasil son estados grandes (gasto primario es igual a 40% del PIB).
- En contraste, México y Perú posiblemente requieran aumentar su recaudación para poder expandir transferencias.
- Perú: gasto primario es menos de 20% del PIB
- México: 24%

# Tamaño del estado: gasto primario y social (% PBI)





# ¿Qué factores limitan el poder redistributivo de la política fiscal?

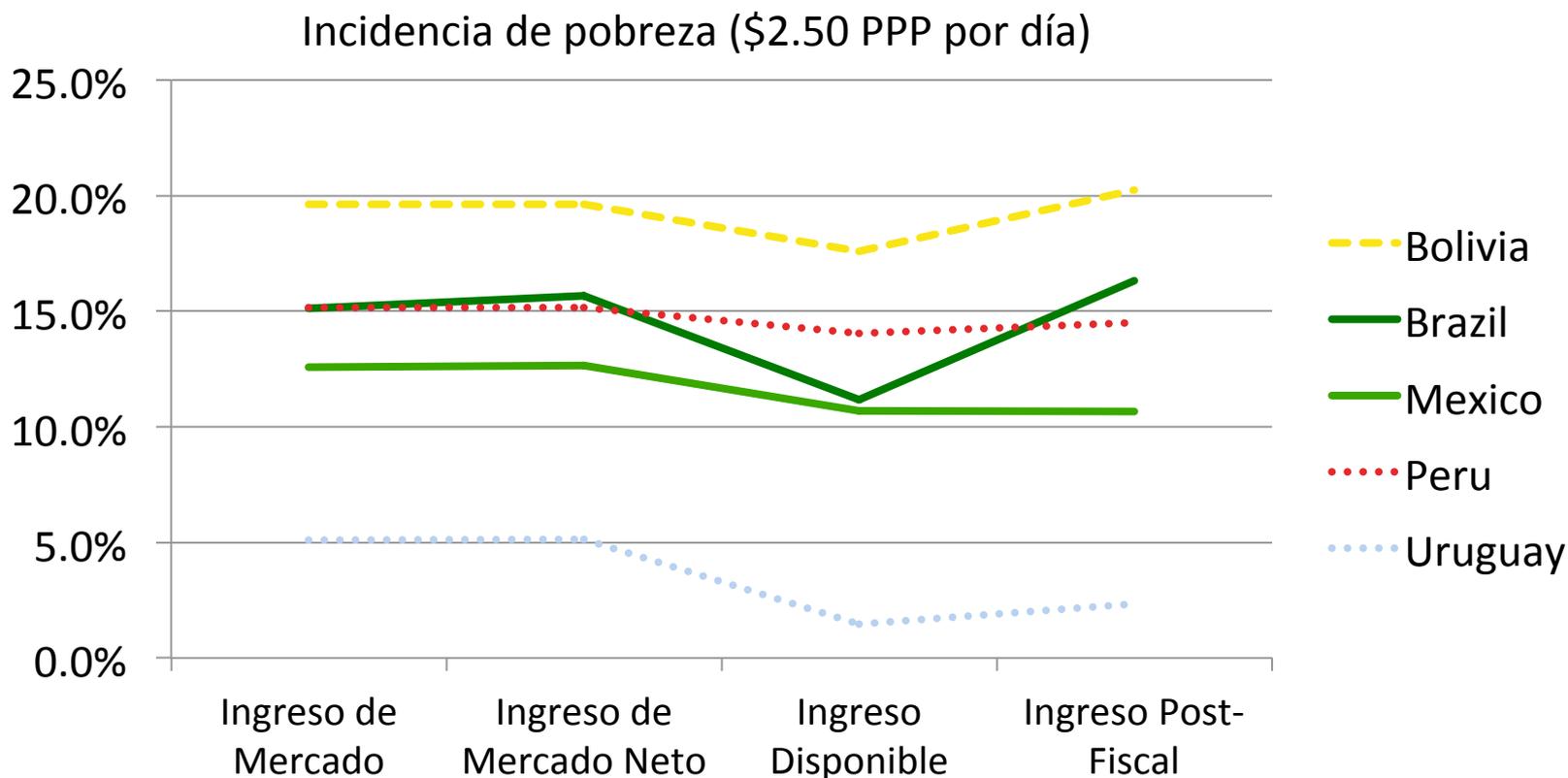
## 2. Transferencias directas

- México y Perú: cobertura insuficiente
  - Oportunidades llega al 64% de los extremadamente pobres, mientras Bolsa Familia (Brasil) llega al 85% y Asignaciones Familiares (Uruguay) al 80%
  - Tamaño insuficiente de la transferencia por beneficiario (en comparación con la brecha)
  - El presupuesto total dedicado a transferencias directas es pequeño
- Bolivia: Transferencias no están focalizadas; recursos van en alta proporción a los no pobres también
- Brasil: Programas muy focalizados y otros no (Pensiones especiales)



# ¿Qué factores limitan el poder redistributivo de la política fiscal?

## 3. Impuestos: uso de impuestos anti-pobres (e.g. al consumo de básicos) como en Brasil





# ¿Qué factores limitan el poder redistributivo de la política fiscal?

## 4. Subsidios

- Uso excesivo de subsidios regresivos o poco progresivos en términos relativos
- Argentina: manufactura y comunicación, agricultura y el subsidio a las aerolíneas (regresivos)
- Bolivia: subsidio a la gasolina (poco progresivo)
- México: subsidio para reducir el costo de escuelas privadas (regresivo)



# Elementos para recordar...

- El efecto sobre la desigualdad y la pobreza puede ir en direcciones contrarias
- Cuando se suman los impuestos al consumo, la pobreza sube por encima de la pobreza antes de transferencias e impuestos en varios países



## Elementos para recordar...

- Los pagadores netos al gobierno en términos monetarios pueden comenzar en niveles muy bajos de la distribución (por ejemplo, segundo o tercer decil)
- Si se eliminan subsidios (aun los regresivos) o exenciones al IVA
  - => Medidas compensatorias deben de estar en vigencia



# **Problema con encuestas de hogares: los ricos no están en las encuestas de hogares**

# Subdeclaración en el tope es enorme

- Estimado de ingresos mensuales de los muy ricos en AL (con base en Merrill Lynch y Forbes):
  - Con US\$1 millón o más: US\$64,000
  - Con US\$30 m o más: US\$ 2 millones
  - ConUS\$1 mil de millón o más: US\$16 millones



- Ingresos mensuales por individuo de los dos hogares más ricos en encuestas de hogares (circa 2006):
  - Argentina: US\$14,779
  - Brasil: US\$70,357
  - México: US\$43,148
  - Perú: US\$17, 563



# Hacia una agenda de principios y transparencia fiscal

- Reformas fiscales deben contemplar el análisis de incidencia y no sólo el de eficiencia y sustentabilidad macroeconómica
- El sistema de impuestos y transferencias en su conjunto debe reducir la desigualdad
- El sistema de impuestos y transferencias debe ser diseñado con el objetivo de reducir al máximo la pobreza extrema
  - El sistema de impuestos directos e indirectos no debe de empobrecer a los pobres en términos de su poder de compra
- La información de las declaraciones de impuestos debe hacerse pública (sin identificar a los contribuyentes).
  - Un gran número de países lo vienen haciendo desde hace décadas.



**COMPROMISO  
CON LA EQUIDAD**

**¡MUCHAS GRACIAS!**