

Política fiscal, gasto social y redistribución en América Latina

Nora Lustig y Sean Higgins
Departamento de Economía
Tulane University

XXV Seminario Regional de Política Fiscal
Santiago, Chile, 6 de marzo, 2013



Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)

- Proyecto de Tulane University (CIPR y depto. de Economía) y Diálogo Interamericano
- Dirigido por Nora Lustig (Tulane) y Peter Hakim (Diálogo Interamericano)
- Estudios de política fiscal y su impacto sobre la distribución del ingreso, la pobreza y el acceso a servicios básicos de educación y salud
- Hasta la fecha incluye a 12 países

Compromiso con la Equidad (CEQ): Países y equipos

Terminados

- **Argentina:** Nora Lustig (Tulane) y Carola Pessino (CEMA)
- **Bolivia:** George Gray Molina (PNUD), Wilson Jiménez, Verónica Paz y Ernesto Yáñez (Instituto Alternativo)
- **Brasil:** Claudiney Pereira y Sean Higgins (Tulane)
- **Colombia (incidencia impuestos personales):** Facundo Alvaredo (Oxford University y Paris School of Economics) y Juliana Londoño (Ministerio de Finanzas, Colombia)
- **Guatemala:** Hilcías Morán (Universidad R. Saldívar) y Maynor Cabrera (consultor)
- **México:** John Scott (CIDE), Luis F. Lopez-Calva (BM), Nora Lustig (Tulane), Eduardo Ortiz (PNUD)
- **Paraguay:** Sean Higgins (Tulane), Nora Lustig (Tulane), Julio Ramírez (CADEP) y Billy Swanson (UC Davis)
- **Perú:** Miguel Jaramillo (GRADE)
- **Uruguay:** Marisa Bucheli, Máximo Rossi, Florencia Amabile (Universidad de la República, Ury) y Nora Lustig (Tulane)

Compromiso con la Equidad (CEQ): Países y equipos

Avanzados

- **Chile:** Dante Contreras y Jaime Ruiz-Tagle
(Universidad de Chile)
- **Colombia:** Marcela Meléndez y Carlos Hurtado
(ECONESTUDIO)
- **Costa Rica:** Pablo Sauma y Juan Diego Trejos
(Universidad de Costa Rica)

Compromiso con la Equidad (CEQ): Países y equipos

Otros

- **El Salvador** (Margarita Beneke y José Andrés Oliva, FUSADES) está en primera etapa
- **Ecuador** está empezando
- **Honduras, Nicaragua, Panamá, RD y Venezuela** por empezar, con BM, ICEFI, PNUD
- Estudios pilotos en **3 países africanos** con el Banco Africano de Desarrollo
- Estudios pilotos en **otras regiones del mundo** con el Banco Mundial

Visite la página web del CEQ

<http://www.commitmentoequity.org>

Guión

- Aspectos metodológicos
- Resultados

Análisis de incidencia

- 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

Datos

- Micro-datos
- Encuestas de hogares e ingreso-gasto:
 - Argentina 2003, 06, 09
 - Bolivia 2007 y 2009
 - Brazil 2009
 - México 2008 y 2010
 - Perú 2009
 - Uruguay 2009
 - Chile 2009
 - Colombia 2010
 - Costa Rica 2010
 - Guatemala 2009
 - Paraguay 2010

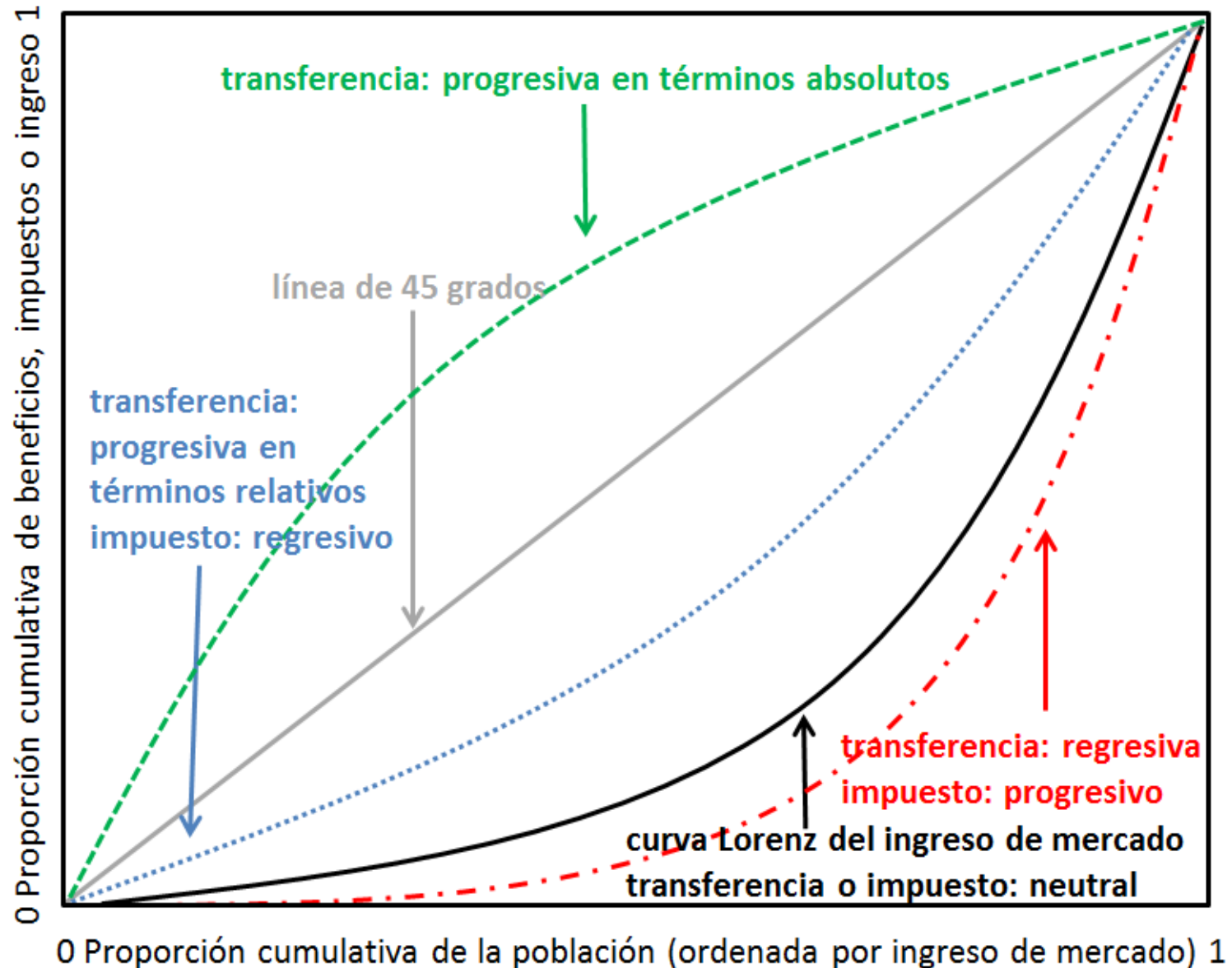
Método para asignar impuestos y transferencias

- Identificación directa en la encuesta
- Inferencia
- Imputación
- Simulación
- Encuesta alternativa/matching
- Fuentes secundarias

Indicadores

- Desigualdad: Coeficiente de Gini
- Pobreza: Incidencia (US\$2.50 PPP por día)
- Efectividad: Reducción desigualdad o pobreza/gasto en transferencias como proporción del PIB
- Incidencia fiscal
- Curvas y coeficientes de concentración
- Fugas y cobertura

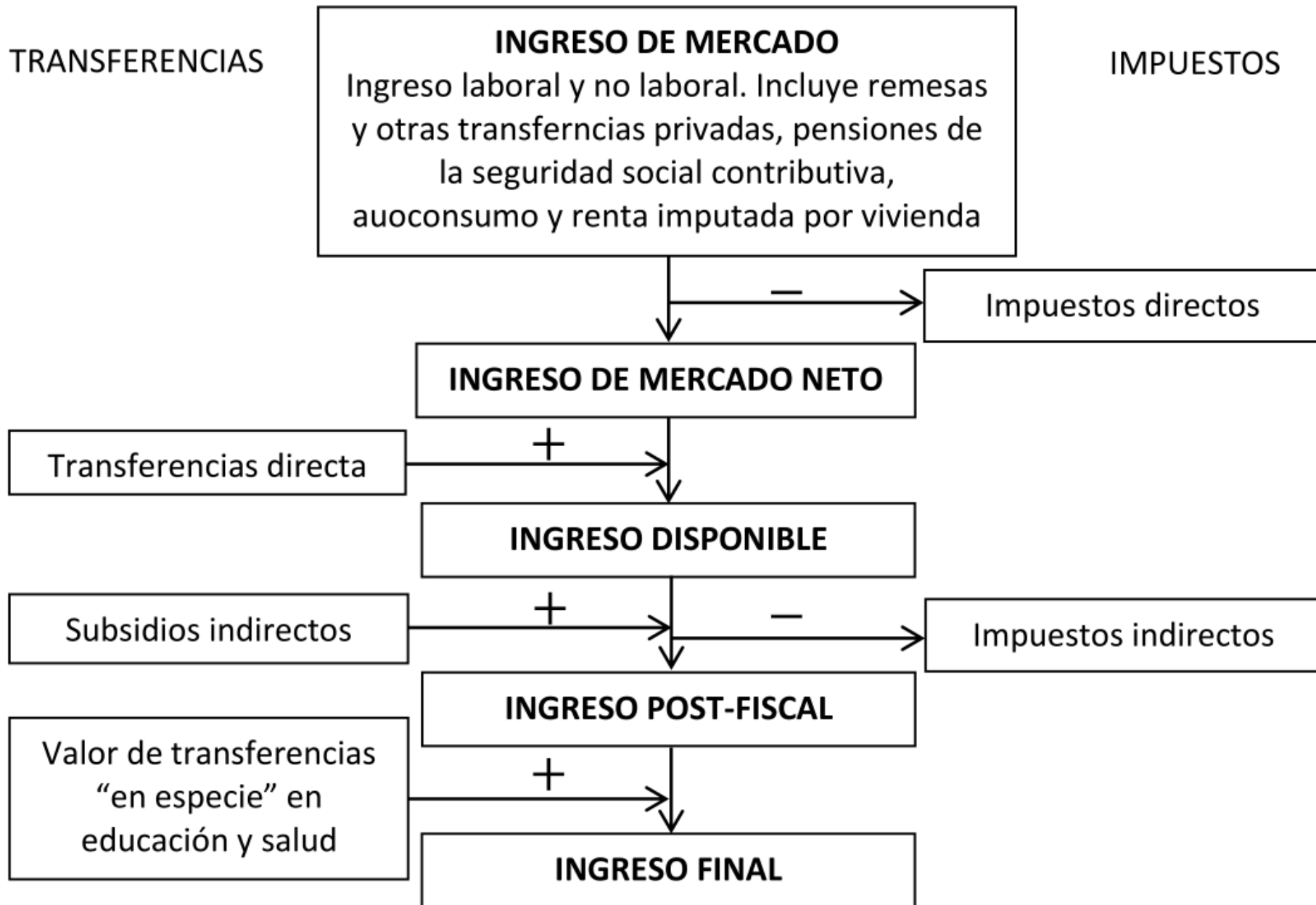
Definiciones de progresividad y regresividad



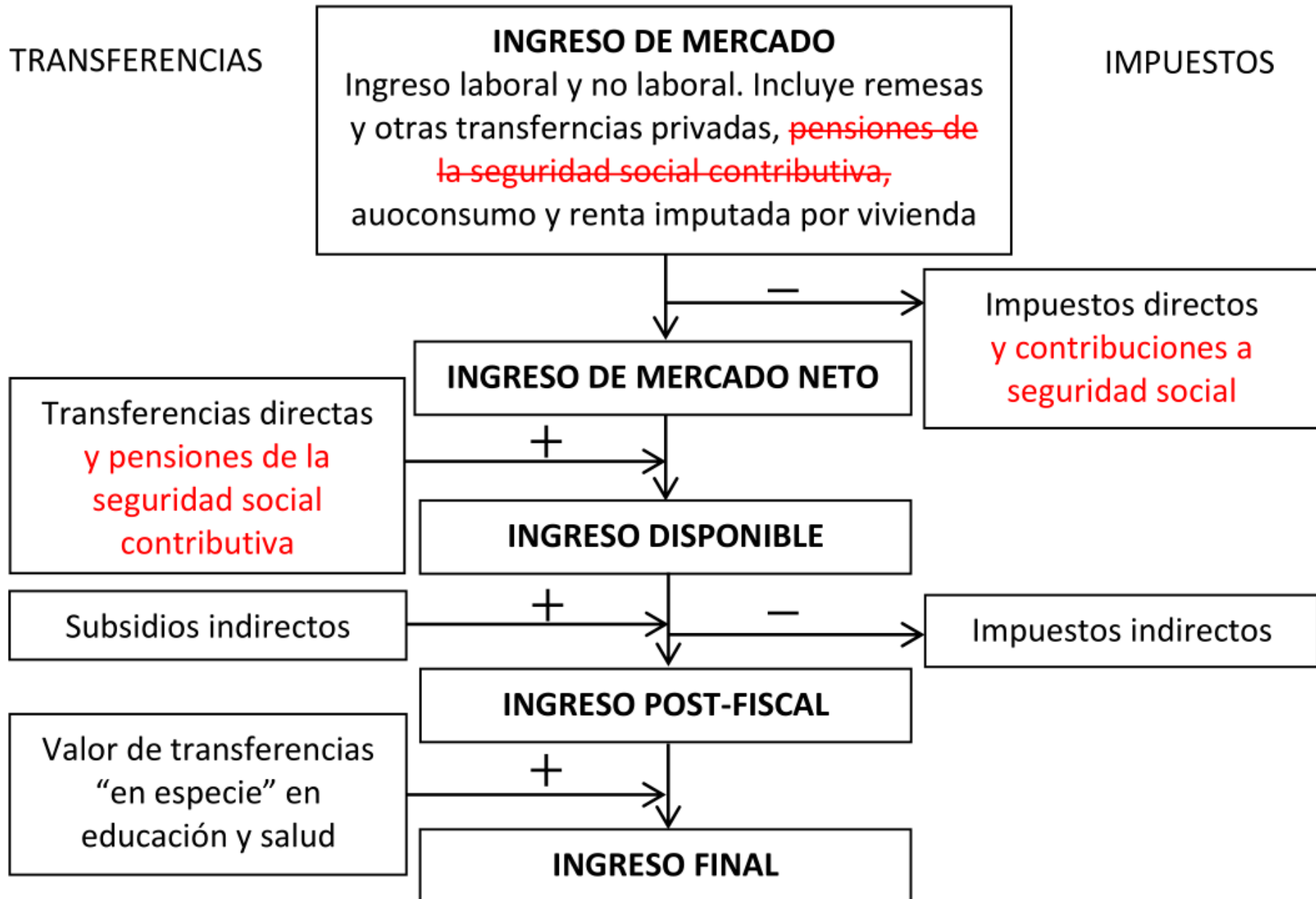
Limitaciones

- No contempla:
 - Respuestas de comportamiento
 - Distribución intertemporal
 - Efectos de equilibrio general
 - Sustentabilidad macro
 - Totalidad del sistema de recaudación y gasto público
- Objetivo: como se distribuyen la carga tributaria y los beneficios que comprenden sobre todo al gasto social
- Nunca se puede conocer con precisión cual sería el ingreso que prevalecería en ausencia de impuestos y transferencias

Definición de conceptos del ingreso en análisis básico



Definición de conceptos – análisis de sensibilidad

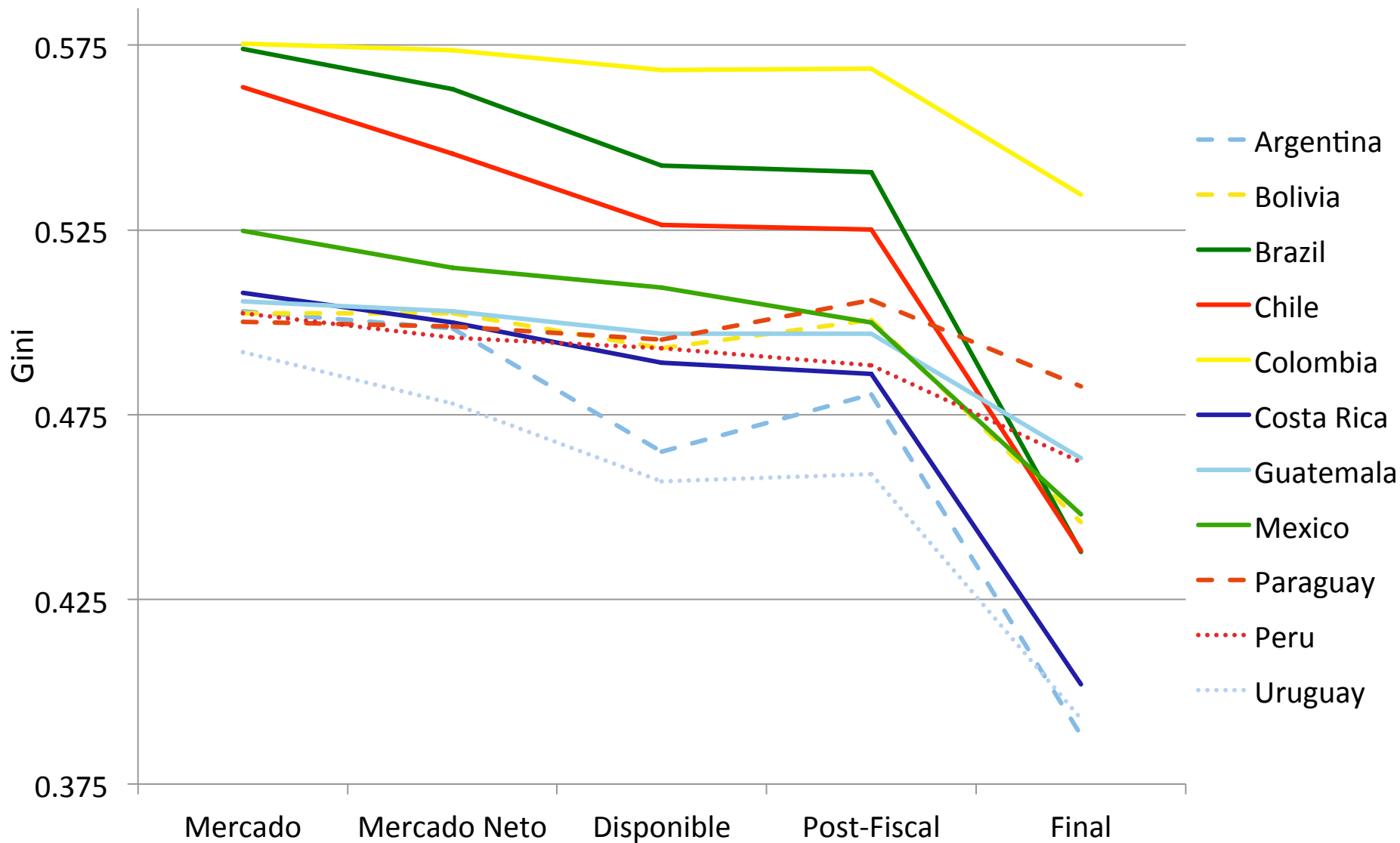


RESULTADOS

Reducción de la Desigualdad

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

Desigualdad por Concepto de Ingreso

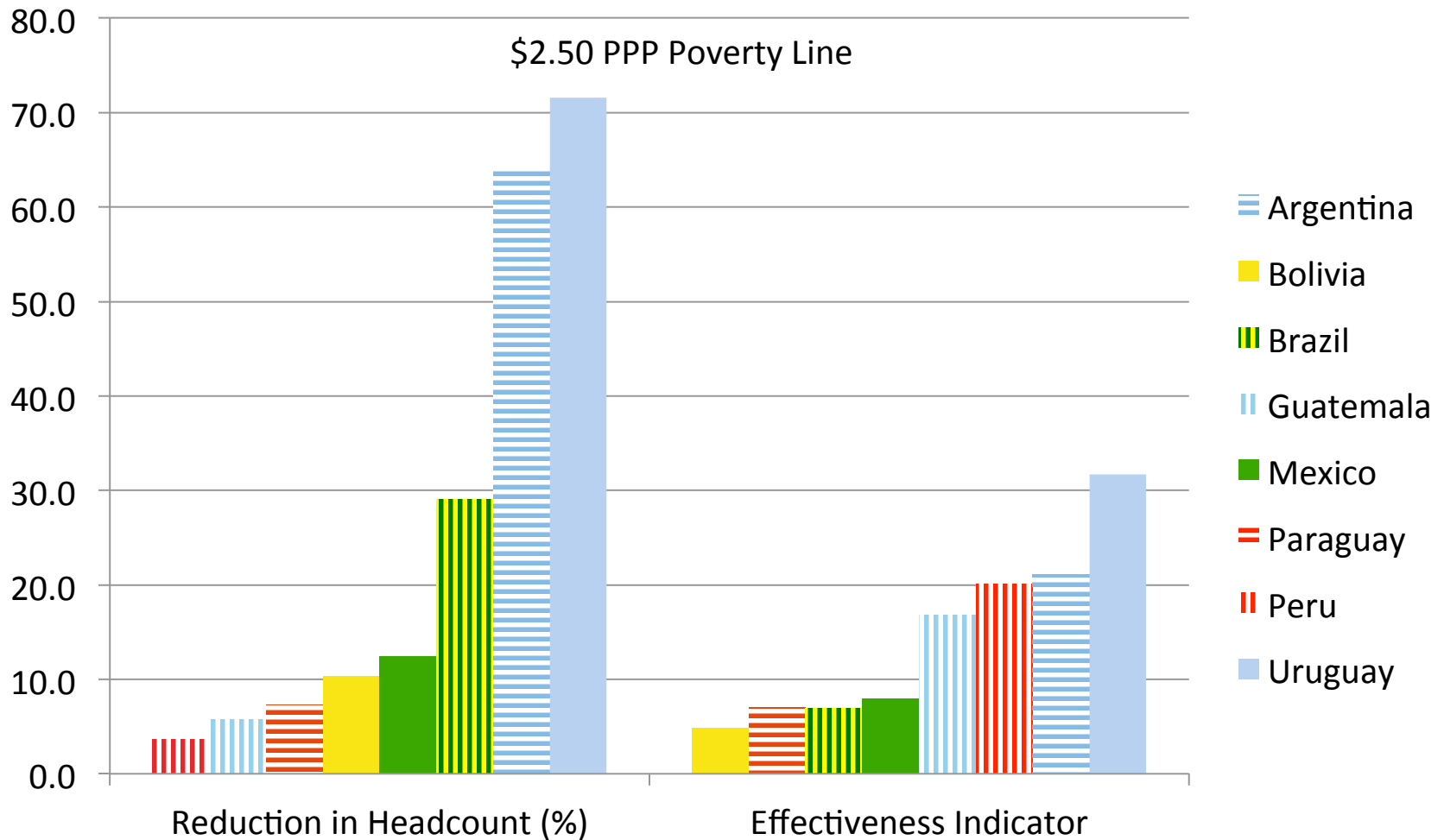


Reducción de la Pobreza

- ¿Cuánto reducen la pobreza las transferencias directas?
- Dado que diferentes países gastan diferentes cantidades en transferencias directas, ¿qué tan efectivo es cada dolar gastado?
 - Peru gasta 0.4% del PIB; Brasil 4.2% del PIB
- Indicador de efectividad

$$(X(I \uparrow n) - X(I \uparrow d)) / X(I \uparrow n) / G \uparrow D / \text{PIB}$$

Reducción de la Pobreza



Reducción de la Pobreza

- Aunque cada país tiene una transferencia monetaria condicionada (CCT) y casi todos tienen pensiones no contributivas, **más de 10% de la población es extremadamente pobre** después de impuestos y transferencias
 - Excepto en Argentina y Uruguay

Factores Limitativos

¿Qué factores limitan el poder redistributivo y la reducción de pobreza de la política fiscal?

1. Espacio fiscal

- Brasil es un estado grande (gasto primario es igual a 40% del PIB). No es problema de presupuesto. En menor medida es el caso de Bolivia también.
- En contraste, México y Perú posiblemente requieran aumentar su recaudación para poder expandir sus transferencias.
- Peru: gasto primario es menos de 20% del PIB

Factores Limitativos

2. Impuestos

- Uso intensivo de impuestos regresivos (e.g. IVA)
- Ausencia de cierto tipo de impuestos (e.g. a los ingresos personales en Bolivia)
- Baja progresividad de impuestos a los ingresos personales

Factores Limitativos

3. Subsidios

- Uso excesivo de subsidios regresivos o poco progresivos en términos relativos
- Argentina: manufactura y comunicación, agricultura y el subsidio a las aerolíneas **(regresivos)** – CC entre 0.55 y 0.80
- Bolivia: subsidio a la gasolina **(poco progresivo en términos relativos)** – CC de 0.40
- México: subsidio para reducir el costo de escuelas privadas **(regresivo)** – CC de 0.68

Factores Limitativos

4. Transferencias directas

- Baja cobertura de los pobres
 - Peru: En zonas urbanas, sólo un 45% de los extremadamente pobres recibe beneficios de la CCT
- Focalización deficiente en la población pobre
 - Bolivia: acceso universal a las pensiones no contributivas del programa *Renta Dignidad*
 - Como resultado, el 65% de los beneficios van a los no pobres

Factores Limitativos

4. Transferencias directas

- Monto insuficiente de la transferencia por beneficiario comparado con la brecha de pobreza
 - Bolivia y Brasil: alta cobertura de los pobres pero monto insuficiente

Tamaño de beneficios: Brasil

- Tamaño promedio de beneficios *entre los pobres que viven en hogares beneficiarios*

Programa	Beneficio (\$ PPP/día)	% de pobres que reciben
Bolsa Familia (CCT)	0.37	85
Becas	1.47	2
BPC (Pension no contributiva)	2.10	5
Beneficios de desempleo	0.43	3
Pensiones de circunstancias especiales	2.79	12
Otras transferencias del gobierno	0.31	2
Todas	0.88	93

- Brecha promedio de pobreza extrema antes de transferencias: \$1.05 PPP/día

Tamaño de beneficios: Bolivia

- En Bolivia, la situación es peor aún, a pesar de una alta cobertura de los pobres (88%):
 - Tamaño promedio de beneficios *entre los pobres que viven en hogares beneficiarios*: \$0.31 PPP/día
 - Brecha promedio de pobreza extrema antes de transferencias: \$1.25 PPP/día

Factores Limitativos

4. Transferencias directas

- Insuficiente progresividad en las transferencias a los pobres

Transferencias Monetarias Condicionadas (CCTs)

País	Año	Programa	Coefficiente de Concentración	Gasto (% del PIB)
Perú	2009	Juntos	-0.65	0.13
Uruguay	2009	Asignaciones Familiares	-0.61	0.38
Brazil	2009	Bolsa Familia	-0.58	0.39
México	2010	Oportunidades	-0.54	0.44
Argentina	2009	Asignación Universal por Hijo	-0.50	0.63
Bolivia	2009	Bono Juancito Pinto	-0.25	0.29

Pensiones No Contributivas

País	Año	Programa	Coefficiente de Concentración	Gasto (% del PIB)
Uruguay	2009	Pensión a la Vejez e Invalidez	-0.53	0.53
Brazil	2009	Beneficio de Prestação Continuada	-0.48	0.53
México	2010	70 y más, Adultos Mayores	-0.34	0.17
Argentina	2009	Pensión Moratoria	-0.24	2.89
Bolivia	2009	Renta Dignidad	+0.01	1.39

Factores Limitativos

4. Transferencias directas

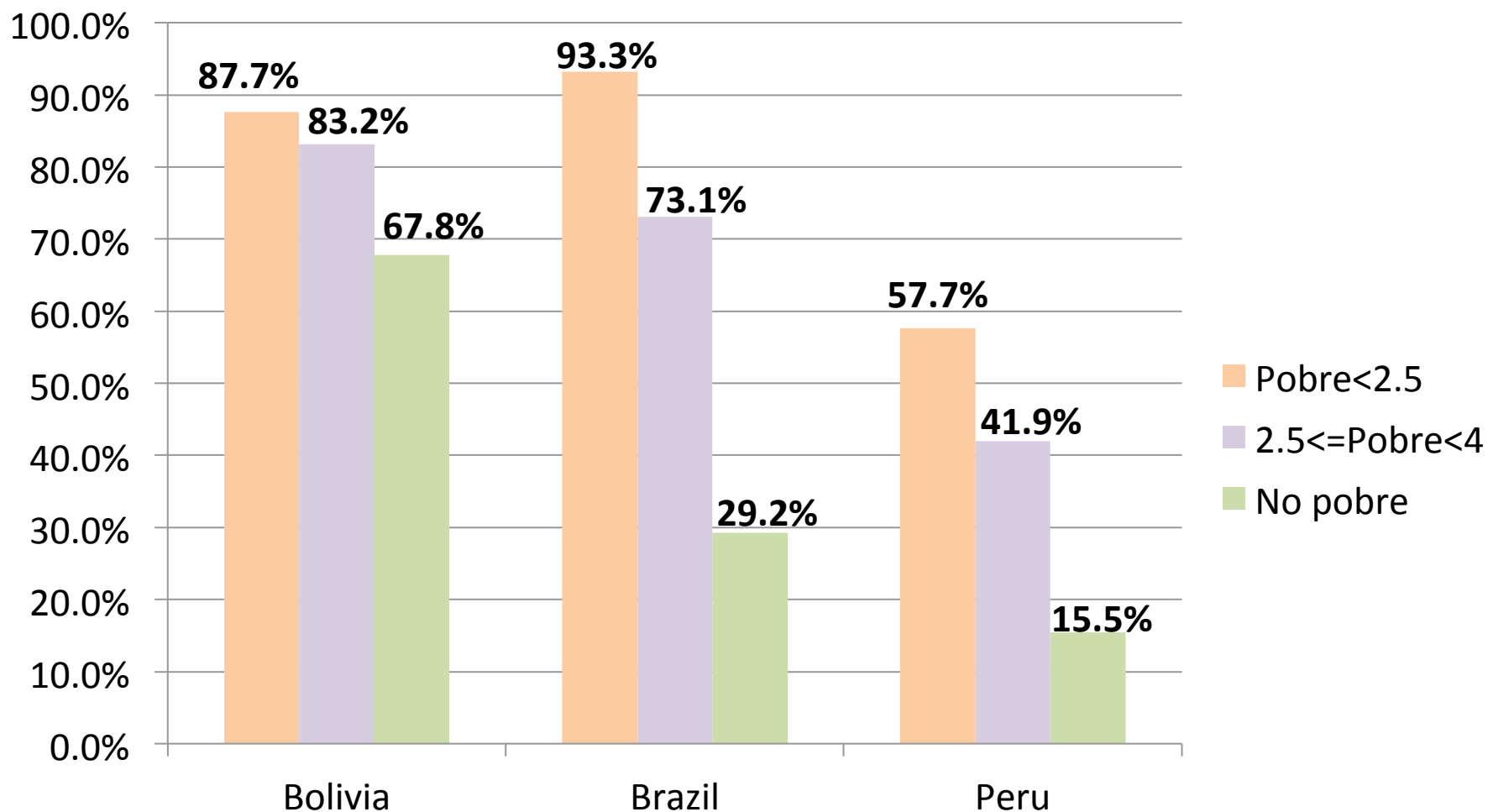
- Conclusiones:
- México y Perú
 - Cobertura insuficiente
 - Tamaño insuficiente de la transferencia por beneficiario (en comparación con la brecha)
 - El presupuesto total dedicado a transferencias directas es pequeño

Factores Limitativos

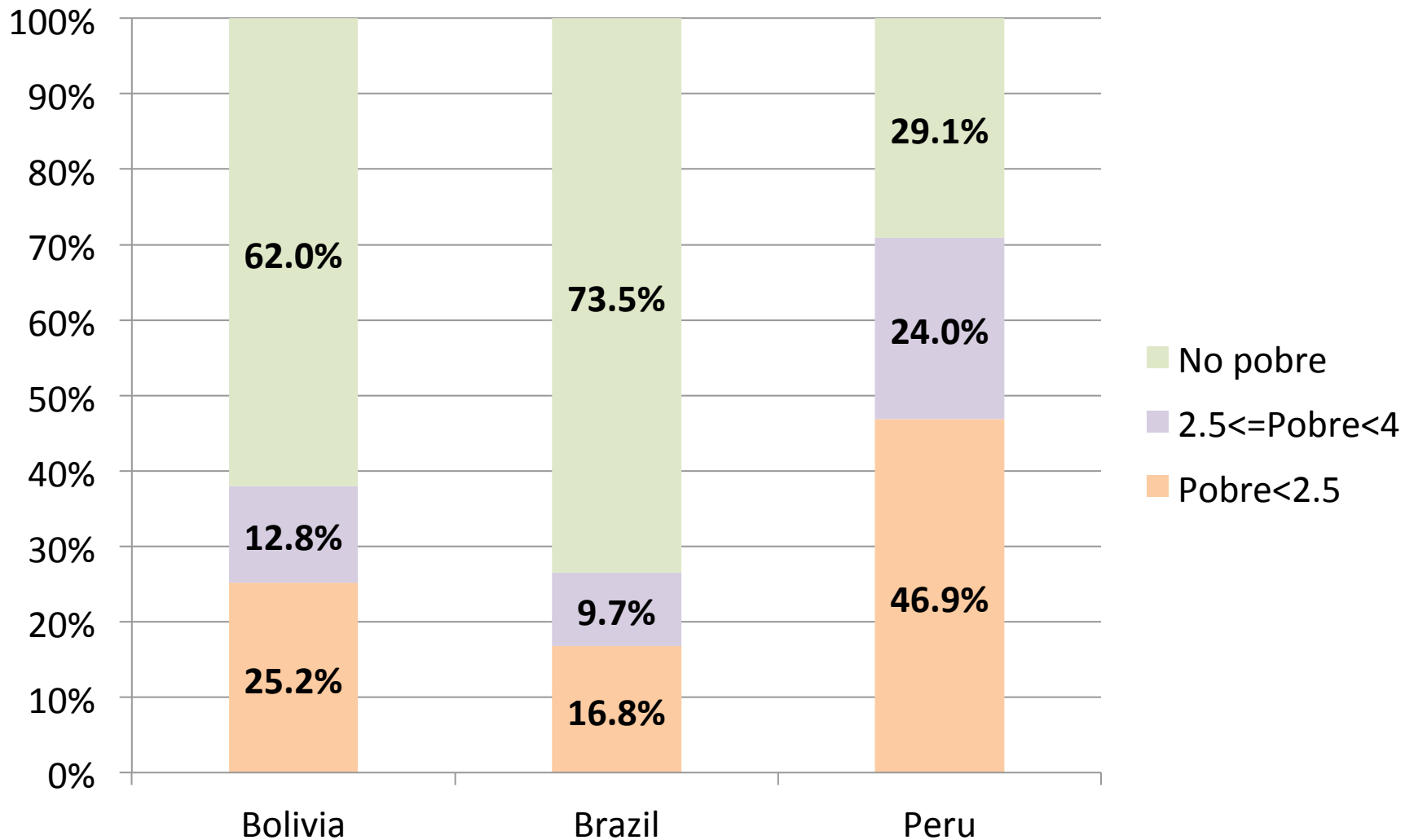
4. Transferencias directas

- Conclusiones:
- Bolivia y Brasil
 - No se debe a baja cobertura de los pobres
 - Tamaño insuficiente de la transferencia por beneficiario (en comparación con la brecha) porque se gasta bastante en los no-pobres
 - El presupuesto total dedicado a transferencias directas daría para mucho más

Transferencias Directas: Cobertura



Transferencias Directas: Fugas



Factores Limitativos

5. Transferencias en especie (educación y salud)
- Educación secundaria
 - Baja cobertura en el grupo de pobres (ya sea por factores de demanda, de oferta o ambos)
 - Se gasta una alta porción en los no pobres
 - Educación universitaria
 - En Guatemala y Paraguay es **regresivo**
 - En Brasil y Uruguay es casi **neutral**
 - Salud
 - México y Perú: el gobierno gasta mucho en programas de seguro de salud que son casi **neutrales**

Notas finales: Países 'ejemplo' y sustentabilidad fiscal

- Los dos países que presentan mejor desempeño son Argentina y Uruguay
- En el caso de Argentina hay serias dudas sobre la sustentabilidad fiscal del gasto total
 - Cada vez más se recurren a formas inadecuadas de financiamiento: por ej., el impuesto inflacionario
- El caso de Uruguay surge como mejor ejemplo
 - Sin embargo, hay un problema de acceso a educación secundaria y terciaria que requiere atención

¡MUCHAS GRACIAS!